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

Universidad
Nacional
de Quilmes

Marichal, María Eugenia

Conocimiento científico-técnico y regulaciones jurídicas : el control de los alimentos como red : el caso del Código Bromatológico y el Instituto Bromatológico de la Provincia de Santa Fe (1939-1941)

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:
Marichal, M. E. (2012). Conocimiento científico-técnico y regulaciones jurídicas. El control de los alimentos como red. El caso del Código Bromatológico y el Instituto Bromatológico de la Provincia de Santa Fe (1939-1941). (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/20.500.11807/127

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

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Marichal, María Eugenia, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
diciembre de 2011, pp. 137,
http://ridaa.demo.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad.

Conocimiento científico-técnico y regulaciones jurídicas. El control de los alimentos como red: el caso del Código Bromatológico y el Instituto Bromatológico de la Provincia de Santa Fe (1939-1941)

TESIS DE MAESTRÍA

María Eugenia Marichal

euge.marichal@gmail.com

Resumen

La tesis indaga las condiciones de co-producción de conocimiento científico técnico y de regulaciones jurídicas sobre los alimentos entendidos como un objeto problemático. El caso de estudio elegido para explorar estas relaciones de co-producción comprende la creación de un Instituto Bromatológico en la provincia de Santa Fe (1939) y la sanción del primer Código Bromatológico santafesino (1941). Ambos, conformaron el segundo sistema de fiscalización estatal provincial que se instala en el país. El nuevo régimen codificado, basado en conocimiento técnocientífico pero atravesado por consideraciones políticas y económicas, fue celebrado por distintos expertos en materia alimentaria, transformándose en un caso temprano y "exitoso" en el movimiento nacional surgido en pos de la codificación alimentaria. La investigación explora las condiciones sociales, científicas, técnicas, jurídicas, políticas y económicas que habilitaron la emergencia del mencionado régimen de control de alimentos en ese momento y de ese modo en la provincia. Se indaga el modo en que los expertos en bromatología se transforman en protagonistas del proceso de construcción de normas jurídicas y en el diseño y dirección de las instituciones públicas que las pusieron en práctica, como así también explora las condiciones institucionales y cognitivas que modelaron el proyecto de codificación, las alianzas que se entablaron y las estrategias utilizadas desde los organismos de control para estabilizar la red de control alimentario. El problema se aborda desde una perspectiva sociológica, en la línea de las escuelas constructivistas de la ciencia y la tecnología. Dentro de ellas, la Teoría del Actor Red –TAR- elaborada por la denominada "escuela francesa" (Bruno Latour y Michel Callon). Dentro del conjunto de autores que pueden ser adscriptos a la Teoría del Actor Red, se emplean particularmente elementos provenientes de la versión de Michel Callon de Red Tecnoeconómica- RTE.

Esta tesis se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial- SinDerivadas 3.0 Unported. Se permite la copia distribución y ejecución pública de la misma, siempre que se atribuya el crédito al autor y no implique un uso comercial. Más información en http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es_AR

ÍNDICE

I. Introducción
I.1. Problemática
I.2. Antecedentes
I.3. El control de los alimentos como red tecnoeconómica. Algunas aclaraciones conceptuales
I.4. Esquema expositivo

II. **La fiscalización de los alimentos**
II.1. Las Oficinas Químicas en Argentina
II.2. Los funcionarios bromatólogos
II.3. La coordinación de las Conferencias Bromatológicas Nacionales
II.4. La Bromatología en el escenario nacional
II.5. La regulación de los alimentos en la dimensión Internacional

III. Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe (1939)

III.1. Irigoyen Freyre y la política sanitaria de la provincia
III.2. Otros actores en el mapa local. La creación del Instituto Bromatológico
III.3. La *"doctrina del alimento puro"*
III.4. La educación alimentaria y la imputación de intereses al consumidor

IV. La progresiva convergencia del sector privado
IV.1. Apoyos y resistencias a la codificación bromatológica provincial
IV.2. El alineamiento del comercio minorista y la pequeña industrial local
IV.3. Las protestas de la Unión Industrial Argentina
IV.4. Resistencias a la traducción codificada: el caso del control del aceite comestible

V. **El Código Bromatológico de la provincia de Santa Fe (1941)**
V.1. Los antecedentes del proyecto de Código Bromatológico
V.2. Los contenidos proyectados en la red *ideacional*
V.3. El debate parlamentario del proyecto de codificación Provincial
V.4. Alianzas y negociaciones posteriores a la sanción
V.5. La convergencia del sector público

VI. A modo de conclusión

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Problemática

Esta tesis pretende indagar las condiciones de co- producción de conocimiento científico técnico y de regulaciones jurídicas sobre los alimentos entendidos como un objeto problemático.

El caso de estudio elegido para explorar estas relaciones de co-producción comprende la creación de un Instituto Bromatológico en la provincia de Santa Fe (1939) y la sanción del primer Código Bromatológico santafesino (1941).

Desde principios del siglo XX no existía una regulación uniforme sobre el control de los alimentos en Argentina por lo cual expertos en distintas disciplinas científicas abordaron el estudio de los alimentos como un objeto diferenciado y configuraron la problemática de los alimentos. En la interpretación de los expertos, el Estado era el encargado de resolver el problema mediante el dictado de una legislación uniforme en su función de proteger la salud de la población. El debate la codificación nacional alimentaria se extendió durante varios años, finalmente, en el año 1969 se sancionó el primer Código Alimentario Argentino. Hasta ese momento, a excepción de los territorios sujetos a jurisdicción nacional, las provincias se organizaron internamente para identificar, definir, clasificar los alimentos y controlar los procesos de elaboración, distribución y venta, intentando sistematizar sus regulaciones alimentarias. Así sucedió en la provincia de Santa Fe, cuando a fines de 1930 e inicios de 1940 se institucionaliza un régimen de control de los alimentos mediante la creación de un Instituto Bromatológico (art. 15º, inc. e, Ley provincial 2858/39) y la sanción de un Código Bromatológico (Ley provincial Nº 2998/41). Ambos instrumentos conformaron el segundo sistema de fiscalización estatal provincial que se instalaba en el país.[1] El nuevo régimen codificado, basado en conocimiento técnocientífico pero atravesado por consideraciones políticas y económicas, fue celebrado por distintos expertos en materia alimentaria, transformándose en un caso temprano y "exitoso" en el movimiento surgido en pos de la codificación alimentaria.[2]

La puesta en práctica de la regulación codificada en la provincia exigía (en forma obligatoria) numerosas innovaciones en el modo de producir, elaborar, transportar, conservar, vender y consumir alimentos, bebidas y otros elementos vinculados con la alimentación.[3]

Las nuevas normas bromatológicas modificaban muchas prácticas tradicionalmente utilizadas que estaban sujetas a muy bajos niveles de injerencia estatal hasta ese momento. Los comerciantes e industriales del sector alimentario de la provincia vieron recortada su esfera de libertad. También los municipios de la provincia se vieron privados

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

del ejercicio del poder de policía alimentaria que hasta ese momento estaba reservado a la esfera municipal. Los consumidores fueron también alcanzados por las repercusiones de la regulación, pues debieron afrontar el aumento del costo de producción de los alimentos sujetos a nuevos impuestos para solventar el sistema de control estatal.

A pesar de introducir tantas modificaciones, el régimen instaurado logró estabilizarse en la provincia en un lapso relativamente breve y fue tomado como modelo a seguir por otras provincias. En 1948, la provincia de Mendoza proyecta su primer Código Bromatológico y organiza un Instituto Bromatológico propio sobre la base del homónimo santafesino.[4] También la provincia de Tucumán y la ciudad de Buenos Aires siguieron las líneas de esta legislación.[5]

El caso de estudio que aquí nos ocupa merece especial atención debido a diferentes razones, entre las que podemos citar:

- la paradojal situación de haber recibido la aprobación y celebración de la comunidad de expertos en alimentos de todo el país, a la vez que un elevado cuestionamiento y resistencia por parte del sector económico de la provincia.
- el hecho de que a pesar de las resistencias provenientes del sector económico de la provincia, la red de control de alimentos ideada en la codificación logró estabilizarse.
- la ejemplaridad a la que dio lugar.
- la posibilidad de visibilizar a través del caso diferentes niveles producción de conocimiento científico y jurídico, pues la emergencia del régimen de control de alimentos en la órbita provincial no fue un hecho aislado sino que formó parte de diferentes procesos, acontecimientos y manifestaciones acaecidas tanto a nivel nacional como internacional.

En función de estas consideraciones es oportuno develar cuáles fueron las condiciones sociales, científicas, técnicas, jurídicas, políticas y económicas que habilitaron la emergencia del mencionado régimen de control de alimentos en ese momento y de ese modo en la provincia.

Pretendemos analizar de qué modo actores con intereses contrapuestos lograron alcanzar un acuerdo que estabilizó la regulación bromatológica y qué condiciones habilitaron a un grupo de expertos científicos y técnicos el diseño de una regulación jurídica para reprimir el llamado “fraude alimenticio”. Interesa desentrañar el modo en que los expertos en bromatología se transforman en protagonistas del proceso de construcción de normas jurídicas (preventivas y fundamentalmente represivas) y en el diseño y dirección de las instituciones públicas que las ponen en práctica, como así también indagar en las condiciones institucionales y cognitivas que modelaron ese proyecto de codificación, en las alianzas se entablaron y en las estrategias utilizadas desde los organismos de control para estabilizar la red de control alimentario.

La provincia de Tucumán, que había sancionado una ley regulatoria del tema alimentario, Ley provincial Nº 2266 no determinaba las condiciones de higiene y composición que debían reunir los alimentos, sino sólo la organización institucional, creando un Instituto Bromatológico para esa provincia, transitoriamente se rigió también (en forma complementaria) por la normativa de los Códigos Bromatológicos de Santa Fe y Buenos Aires (Anales de la Dirección Nacional del Química, 1950b). En la ciudad de Buenos Aires, atento a la falta de un cuerpo orgánico de disposiciones que coordine, complete y actualice la normativa alimentaria de la ciudad de Buenos Aires, se crea en 1948 (por Decreto Nº 14416) una Comisión Ad Hoc para estructurar y redactar el Código Bromatológico de esa Ciudad, la cual, entre otros antecedentes, tomó en cuenta el Código Bromatológico de la provincia de Santa Fe de 1944 (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948b).

En relatos oficiales de algunos de los protagonistas del proceso, esta juridización local de la fiscalización alimentaria en la provincia (Mullor, 1949; Freyre, 1944) aparece como resultado directo del accionar de un grupo de expertos científicos y técnicos preocupados por dar respuesta a una necesidad del Estado de perseguir y reprimir delitos de fraude y falsificación de alimentos.

Se intentará demostrar que la emergencia de tal control excedía las posibilidades del trabajo exclusivo de un grupo de expertos e involucraba una compleja red de interconexiones con diversos actores del escenario local y nacional. Esta heterogeneidad de actores -con intereses no siempre coincidentes- condujo a los expertos a atravesar una serie de conflictos antes de lograr la estabilidad del sistema de control de alimentos que pretendían instalar en la provincia.

La sanción de un marco regulatorio legal y la fundación de instituciones para aplicarlo suelen ser visualizados como eventos instantáneos y aislados, generalmente fruto de la obra de algún individuo que redactó el proyecto y/ o promovió la creación de la institución. En contraposición con esa explicación, estos sucesos serán interpretados como procesos que toman años en estabilizarse, tratando de dilucidar la multiplicidad de artefactos y actores implicados y las largas e intrincadas negociaciones que entre ellos se requieren.

I.2. Antecedentes

Se han analizado algunos antecedentes desde distintas perspectivas disciplinarias. Sintetizamos aquí un mapa de aquellos intereses disciplinarios referidos a la cuestión del control de los alimentos que fueron útiles para analizar la emergencia de un régimen de control de los alimentos en la provincia de Santa Fe.

Dentro de la literatura jurídica, la cuestión del control de los alimentos se aborda desde diferentes subramas del Derecho. Tradicionalmente, y bajo el nombre de Poder de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Policía, la función de regulación de todo lo vinculado a los alimentos se incluye como un capítulo dentro de la dogmática del Derecho Administrativo (clásica rama de Derecho Público que regula la acción de la organización estatal). Dentro esta área, las obras de Rafael Bielsa (1929, 1955) y Alcides Greca (1943) influyeron en la redacción del Código Bromatológico de Santa Fe. Estas obras permiten identificar los insumos conceptuales jurídicos que dieron forma a los contenidos del Código.

La problemática de los alimentos no ha sido abordada por el Derecho como un objeto de estudio particular con principios y reglas propias. Sin embargo, en los últimos años puede identificarse la conformación de un incipiente "Derecho Alimentario" nacional con la emergencia de algunos estudios sobre la regulación, los organismos y las facultades de control del Estado. Se destaca la escasa jurisprudencia nacional en relación a alimentos y medicamentos y la limitada bibliografía dogmática jurídica nacional específicamente sobre los alimentos como objeto de análisis. Ésta abarca los artículos y comentarios del Dr. Fabio Cantafio (2010, 2005a, 2005b, 2004a, 2004b, 2003a, 2003b, 2003c, 2002, 2001), las obras de la Dra. Beatriz Nuñez Santiago (1992, 1998, 2000, 2007) y la tesis doctoral del Dr. Carlos Guijardo (1998) Estos trabajos, especialmente el mencionado en último término, reconstruyen algunas referencias históricas que permitieron trazar la evolución de las regulaciones y las instituciones de gobierno de la cuestión alimentaria en el plano nacional (capítulo II.4) e internacional (capítulo II.5). En el ámbito europeo, desde la creación de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y de la sanción del Reglamento 178/2002 en respuesta a las crisis alimentarias sufridas por esa región a fines de los ´80 y principios de los ´90, se ha conformado el Derecho Alimentario (*Food Law*) como rama diferenciada (Marichal, 2009)6 .

Estos trabajos, situados en un plano dogmático jurídico, han servido para situar el problema de estudio (la regulación alimentaria en términos generales). Otras referencias utilizadas han sido los estudios sobre la cuestión alimentaria en Argentina con un enfoque antropológico de la Dra. Patricia Aguirre (1997, 2003, 2004, 2005) y los estudios de Derecho y Lingüística de la Dra. Marta Andrich (2004).

No hemos podido identificar historias "sociales" de la bromatología o del estudio de los alimentos en Argentina. Tan sólo hemos identificado un artículo sobre la historia de la bromatología en Catamarca, en la revista Saber y Tiempo (Andrada, 2004) y fragmentos relacionados a los estudios y la investigación en alimentos incluidos en obras o artículos de historia de la química (Vernengo, 2001; Herrero Ducloux, 1914, 1923; Abiusso, 1981), o bien sintéticos relatos descriptivos y lineales en la introducción a los manuales de estudios o tratados de bromatología (Bello Gutiérrez, 2000; Kuklinsky, 2003; Montes, 1981).

A nivel internacional, a producción de este tipo de historias también es escasa. En la literatura norteamericana se han encontrado interesantes obras de la historia de la regulación y las ciencias de los alimentos (Anderson, 1958; Bailey, 1930; Carpenter, 2004;

Kane, 1964; Law, Marc T., 2003), especialmente los trabajos de James Young (1989, 1961) y de Benjamin Cohen (2011). Estos estudios han contribuido a la reconstrucción de la regulación alimentaria internacional (capítulo II.3).

I.3. El control de los alimentos como red tecnoeconómica. Algunas cuestiones conceptuales

El problema del control de los alimentos se aborda desde una perspectiva sociológica, en la línea de las escuelas constructivistas de la ciencia y la tecnología. Dentro de ellas, la Teoría del Actor Red –TAR- elaborada por la denominada "escuela francesa" (Latour, 1983, 1988, 1992, 2001, 2002, 2007, 2008; Latour y Woolgar, 1995; Callon, 1980, 1995, 1998, 1999, 2006, 2008; Latour y Law, 1998; Law, 1986, 1987, 1991a, 1991b; Callon y Law, 1988, 1992).[7]

El concepto de red evoca una asociación de elementos heterogéneos (sociales, naturales, tecnológicos, científicos, políticos, económicos, etc.) entre los cuales no pueden establecerse jerarquías en cuaa su capacidad explicativa de la conformación de la red: *"un actor-red es, simultáneamente, un actor cuya actividad consiste en entrelazar elementos heterogéneos y una red que es capaz de redefinir y transformar aquello de lo que está hecha"* (Callon, 1998: 156).

La propuesta analítica que ofrece la TAR desaconseja comenzar una investigación intentando delinear a priori "categorías" de "actores" a partir de los cuales analizar el problema (Latour, 2008). En esta teoría es especialmente importante el papel de las controversias en las que están inmersos los grupos. A diferencia de los sociologos tradicionales, que emplean herramientas que han sido desarrolladas por años (encuestas, entrevistas, sondeos de opinión, etc.), los precursores de la TAR proponen otra forma de aprender sobre la sociedad: *"seguir a los innovadores en sus investigaciones y proyectos"* (Callon, 1998: 163). Lo fundamental es seguir las alianzas que los investigadores establecen con otros agentes con el fin de imponer sus enunciados y transformarlos en hechos. Las negociaciones y la traducción son los mecanismos que utilizan para establecer estas alianzas.

Dentro del conjunto de autores que pueden ser adscriptos a la Teoría del Actor Red, emplearemos elementos provenientes de la versión de Michel Callon de red tecnoeconómica- RTE (Callon, 2008). Esta noción se presenta como una solución para relacionar "lo social" y "lo económico", combinando literatura económica acerca de la circulación de intermediarios como el dinero, contratos, etc. y nociones de la sociología acerca de cómo los actores son definidos a través de sus relaciones entre sí. El estudio de las RTE involucra el examen y descripción de la dinámica de las relaciones entre varios actores e intermediarios que requiere el éxito de una innovación (Green et al., 1999).[8]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

La idea de red tecnoeconómica hace referencia a un conjunto de elementos heterogéneos, una composición de humanos, no humanos e inscripciones de todo tipo: *"… su dinámica sólo puede ser entendida por medio de las operaciones de traducción que inscriben las definiciones mutuas de los actores en los intermediarios que son puestos en circulación. El conocimiento de estas redes involucra "leer" estas inscripciones. Aún más, la operación de traducción es en sí misma regulada por convenciones que son más o menos locales y están sujetas a revisión"* (Callon, 2008: 181).

En nuestro caso se trata de estudiar la concepción, desarrollo y difusión de procedimientos de *control* de procesos y productos alimenticios (bienes) bajo el formato de regulaciones jurídicas. Se pretende dar cuenta de la emergencia,expansión y estabilización de la RTE para ello configurada, a través del análisis de la discusión por la codificación de la normativa alimentaria en la provincia, las resistencias a la propuesta, su sanción y los conflictos en su aplicación. Se observarán las transformaciones que este sistema de control debió atravesar para lograr su estabilización.

Ahora intentaremos identificar en nuestro caso los ejes conceptuales de las RTE. Callon (2008) entiende que las redes tecno-económicas se organizan alrededor de tres "polos":

- Un **polo científico** o usina de conocimiento empírico de la red. En la red de control de alimentos este polo se manifiesta en varios niveles. Un nivel local, dado por la producción de los laboratorios del Instituto Bromatológico, y laboratorios y cátedras de la Universidad Nacional del Litoral en las que se desempeñaban los funcionarios del Instituto. Un segundo nivel estaría conformado por los centros de producción de conocimiento de características similares instalados en el resto del país, es decir, este mismo esquema (laboratorios de los organismos de control estatal y laboratorios y cátedras de las Universidades Nacionales) que se reitera en otros puntos del país (Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza, etc.). Los expertos en bromatología radicados en cada uno de estos centros se reunían en "Conferencias Bromatológicas Nacionales" para uniformar los resultados de sus investigaciones y prácticas de control a fin de proyectar un Código Alimentario único para todo el país. Podemos identificar también un nivel internacional de producción de conocimiento sobre los alimentos, que orienta y muchas veces directamente determina el rumbo de las investigaciones y regulaciones nacionales y locales. Las cuestiones vinculadas a la producción de conocimiento científico serán analizadas en el capítulo II (nivel nacional, II. 2, 4 y 5; e internacional, II.3) y capítulo III (nivel local).
- Un **polo económico**, integrado por usuarios afectados e interesados en los procesos de control de alimentos que de alguna manera expresan sus demandas, intereses, objeciones, etc. En nuestro caso, consideramos "usuarios" productores de materia prima, industriales, fabricantes y comerciantes de alimentos y bebidas sujetos a la regulación de control alimentario. Estos actores, individual o colectivamente, expresaron demandas al sistema de control de alimentos mediante denuncias en la prensa local,

reclamos a las autoridades públicas o ante sus organismos representativos (por ejemplo, la Unión Industrial). Los intereses, conflictos, alianzas y negociaciones de este agrupamiento serán analizados en el capítulo IV.

- Un **polo técnico** que concibe, desarrolla o transforma artefactos con propósitos específicos. Este caso involucra una gran cantidad de artefactos materiales identificables como tales (muestras de alimentos obtenidas en las inspecciones, microscopios, máquinas para la fabricación de alimentos, etc.). Adoptando una noción amplia de "artefacto", se considerará al Código Bromatológico provincial como un artefacto específicamente concebido y desarrollado con la finalidad de gestionar el problema del control de los alimentos por parte del Estado.

Cabe aclarar que estos tres ejes, en tanto esquema organizativo, no se adecuan completamente a la distribución de los elementos de la red bajo estudio, y sus fronteras se desdibujan al momento de identificar los actores de nuestro caso. Precisando las dificultades mencionadas, observamos que no es posible ubicar en este esquema la presencia y acción del Estado (nacional, provincial y municipal), que es muy fuerte durante todo el proceso de juridización del control de alimentos. Además, si desarmamos ese "paquete" colectivo que representa el Estado, vemos que sus integrantes asumen configuraciones muy particulares, pues los expertos científicos que redactaron el Código Bromatológico (que en el esquema teórico deberíamos ubicar en el polo científico) se desempeñaban paralelamente como funcionarios del Estado y se desplazaban permanentemente entre el mundo académico y la arena pública estatal. Por otro lado, en los laboratorios oficiales del Estado principalmente se ejecutaban operaciones técnicas y rutinarias de control, por lo cual las fronteras entre el polo científico y el polo técnico son también muy difusas. Por último, dado que consideraremos a los textos legales como artefactos técnicos, también ingresan a este polo técnico los legisladores, asesores legales y demás autoridades ejecutivas y operadores del derecho que intervinieron en la construcción de la regulación bromatológica de la provincia.

Indagaremos las actividades de intermediación entre estos polos para analizar la emergencia del régimen de control de alimentos en la provincia.

En cada uno de los polos heterogéneos anteriormente citados encontramos afiliaciones, metas y procedimientos que pueden parecer excluyentes pero que en la práctica se resuelven mediante arreglos y vínculos entre sus miembros. Lo que permite entender el modo en que se dan estos arreglos y vínculos es *"la creación de un espacio común, unificado entre estos polos heterogéneos"* (Callon, 2008:150).

Como una variante o ampliación de este esquema originalmente planteado por Callon, y dado el interés particular de estudiar la coproducción del orden científico y jurídico de la cuestión alimentaria, ordenamos el análisis de nuestro caso en tres redes o niveles de red:

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

1. Red "*ideacional",* conceptual o normativa imaginada por los funcionarios bromatólogos y fraguada en el Derecho, encarnada en el Código Bromatológico. Es la red que imagina el Código, proyectando un ejército de inspectores, un organismo fiscalizador, atribuyendo responsabilidades a los sujetos económicos, obligándolos a pagar las tasas. Prescribe un determinado orden de los elementos (humanos y no humanos) en juego, define actores, atribuye funciones al Estado, sus recursos y tareas, establece procedimientos para aplicar sanciones, etc. Al ser formulada en términos de ley, esta red conceptual ostentaba la pretensión de obligatoriedad y la correlativa amenaza de sanción ante el incumplimiento, propia de los enunciados prescriptivos jurídicos. Se trata de una construcción conceptual que no coincide con la red tecnoeconómica puesta en práctica. Esta red que postula el código será tratada en el capítulo III.

2. Red "*bromatológica efectiva*" que se manifiesta en las resistencias al proyecto de Código y, una vez vigente, en la oposición a la puesta en práctica de la regulación (red *ideacional*), la discusión de algunas cuestiones operativas (capacitación de inspectores, creación de laboratorios, etc.) y las negociaciones y alianzas entabladas para modificar o impedir el control de los alimentos tal como estaba allí diseñado. Estas cuestiones se analizan en el capítulo IV,

3. Red de "*interesamiento*" que tratan de establecer los funcionarios bromatólogos para convencer y lograr imponer el Código Bromatológico, ya sea tratando de lograr consensos internos del grupo de expertos acerca de la mejor forma de regular el problema, o en relación con los legisladores y demás autoridades públicas, al intentar enrolarlos en la tarea de regulación alimentaria, aspectos que serán abordados en el capítulo V.

La noción de RTE implica un conjunto de conceptos y nociones que sintetizamos a continuación.

Intermediario[9]

Intermediario es, para la economía, *"cualquier cosa que pasa de un actor a otro y que constituye la forma y la sustancia de la relación que se establece entre ellos"* (Callon, 2008: 150). Es aquello que *"transporta significado o fuerza sin transformación: definir sus datos de entrada basta para definir sus datos de salida"* (Latour, 2008: 63). Por ello, un intermediario puede ser considerado como una caja negra que funciona como una unidad, aunque internamente esté compuesta de varias partes.[10]

"Cada intermediario (puro o híbrido) describe más o menos explícita y consensualmente una red, es decir, una colección de humanos y no humanos, entidades individuales y colectivas (definidas por la función y la identidad) y las relaciones en las que intervienen" (Callon, 2008:157). Los intermediarios juegan un rol decisivo en el desarrollo de los vínculos y la definición misma de los actores entre los que circulan. Es en las inscripciones impresas en los intermediarios donde hay que "leer" los vínculos sociales, descentrando así el foco de atención de los actores.

Si bien en la práctica los intermediarios suelen ser híbridos, pueden distinguirse

cuatro tipos “puros”: textos (bienes materiales que requieren medios que puedan resistir el transporte y la inmutabilidad), artefactos técnicos relativamente estables (organizan grupos de entidades no humanas en la realización de ciertas funciones), seres humanos (las habilidades por ellos incorporadas) y dinero, en todas sus formas (Callon, 2008). En nuestro caso, esta clasificación nos conduce a observar:

1. **Textos**: discursos, conferencias y dictámenes elaborados en las Conferencias Bromatológicas Nacionales; artículos publicados en revistas científicas, ponencias presentadas en Congresos y demás eventos científicos-académicos; resoluciones, dictámenes, actas y registros de procedimientos administrativos seguidos en las reparticiones estatales de control de alimentos; gráfica de las campañas educativas sobre las buenas prácticas de producción y consumo de alimentos y de lucha contra enfermedades; noticias o denuncias en la prensa; declaraciones de corporaciones industriales y comerciantes; y normas jurídicas de todos los niveles (tratados, leyes nacionales, leyes provinciales, decretos, resoluciones ministeriales, dictámenes, ordenanzas, reglamentos, etc.) que de alguna manera regulen el problema de los alimento.

2. **Artefactos técnicos**: máquinas, reactivos y demás instrumentos de los laboratorios de control del Estado que organizan entidades no humanas para la aplicación y control de “*la normativa bromatológica*”. También las normas jurídicas sobre los alimentos, mencionadas como intermediarios textuales, pueden funcionar como artefactos técnicos.

3. **Recursos humanos (capacidades incorporadas)**: podemos identificar: a) el cuerpo de inspectores que rutinariamente visita fábricas y establecimientos comerciales y extrae muestras *in situ* para el control; b) los científicos y técnicos de los laboratorios que analizan esas muestras para determinar su adecuación a los parámetros permitidos en la regulación; c) personal que administra el Instituto Bromatológico redactando expedientes, liquidando sueldos, cobrando las tasas, imponiendo multas, etc.

4. **Dinero**: las correspondientes partidas en el presupuesto de la provincia, y esencialmente de tasas que se cobraban en concepto de inspección y control de los alimentos.

Actor

Un actor es una entidad con capacidad de asociar los elementos listados como intermediarios, *“que define y construye un mundo poblado con otras entidades, les da una historia y una identidad, y califica las relaciones entre ellos”* (Callon, 2008: 158). Siguiendo esta definición, puede resultar complejo diferenciar actor de intermediario, pues pueden coincidir. La distinción se basa en los mecanismos de atribución vinculados a los actores. Los actores pueden ser colectivos o individuales, de contenido y geometría variable. En el primer régimen provincial de control de alimentos identificamos tres grandes actores colectivos[11]:

1. Funcionarios bromatólogos: grupo de científicos y técnicos empleados por el Estado para gestionar los laboratorios de control oficial de alimentos (capítulo II).

2. Productores, fabricantes, industriales y comerciantes: actores sujetos al control del Estado que conforman el polo económico (capítulo IV).

3. Legisladores provinciales y demás operadores del derecho: actores involucrados en el proceso legislativo de regulación del control de alimentos (capítulo V).

Los consumidores no serán considerados un actor colectivo dado que no llegan a conformar un discurso propio en el que atribuyan intereses o significados a los demás actores de la red, ni expresan demandas al sistema de control estatal.[12]

Traducción

La operación de traducción es fundamental en el esquema de RTE. Ésta puede darse entre actores o intermediarios, ya sean estos humanos o no humanos. La operación básica "A traduce a B" tiene dos dimensiones. En primer lugar, significa que A da una definición de B. Definiendo a B, A puede imputarle intereses, proyectos, deseos, estrategias, reflejos y reflexiones (Callon, 2008).

Por ejemplo, al redactar un proyecto de Código Bromatológico (intermediario textual) los funcionarios bromatólogos tradujeron (definieron) a los comerciantes, industriales y consumidores de alimentos de la provincia. Precisando el ejemplo, podemos tomar la definición de alimento *falsificado: "todo producto artificial sobre cuya condición de tal no se prevenga al comprador"* (art. 206 Ley provincial Nº 2998/41). Para evitar la "confusión" del comprador, se prohibía incluir en el rotulado de productos artificiales, cualquier dibujo o símbolo que represente materias primas de productos naturales. Mediante esta norma (intermediario) que calificaba de *falsificado* al producto artificial que, aun siendo inocuo para la salud, no advirtiera sobre su "artificialidad", los funcionarios bromatólogos imputan a los consumidores el interés de informarse sobre los productos adquieren, de preferir materias puras a artificiales, etc. Además, al entender que la inserción de dibujos de materias primas naturales en productos artificiales era una estrategia de persuasión del consumidor desleal, prohibida, definían como "infractores" a los productores que las utilizaran.

Por regla general, un actor traduce a muchos otros, entre quienes establece relaciones. Imputa algunos intereses relativamente estables construyendo "mapas de interés", o sea, simplificaciones reduccionistas de un complejo mundo social, pues a la vez que atribuyen ciertos intereses, ignoran infinidad de complejidades en las motivaciones, voluntades y acciones de estos actores que describen (Callon y Law, 1998). Los funcionarios bromatólogos tradujeron a fabricantes, industriales, comerciantes y

consumidores, quienes eran interdefinidos por los funcionarios bromatólogos. A su vez, estos últimos se definen también a sí mismos en esta operación de traducción como los encargados de identificar y perseguir a los productores falsificadores y proteger a los consumidores. Sin embargo, los funcionarios bromatólogos no disponen de total libertad para atribuir estos significados. Toda definición de una entidad A sobre otra B está conectada a una cadena de operaciones de traducción entretejidas. En el ejemplo, la definición del fraude alimenticio había sido previamente traducida por la comunidad nacional de bromatólogos y estaba inscripta en los dictámenes de la Conferencia Bromatológica Nacional,[13] siguiendo a su vez una tendencia internacional hacia la "protección del alimento puro" en las regulaciones.

La segunda dimensión de la operación de traducción consiste en que las definiciones están siempre inscriptas en los intermediarios (ya sean textos, artefactos, personas, habilidades, etc.), por eso carece de sentido hablar de traducción en general. Para describir los procesos de traducción necesariamente hay que definir el medio en el cual está inscripta la misma. La traducción involucra siempre tres términos: actor que define, intermediario y actor que es definido. *"La traducción ubica la interdefinición de los actores y sus inscripciones en intermediarios en el corazón del análisis"* (Callon, 2008: 162).

Convergencia

"El concepto de convergencia concierne al grado de acuerdo generado por una serie de traducciones, y por los intermediarios de todo tipo que las operan" (Callon, 2008:163). La convergencia puede operar de dos maneras: por alineamiento y por coordinación. Para explicar el alineamiento, partimos de la operación básica "A-i- B" (A define a B, la traducción está inscripta en el intermediario i). Por ejemplo, los funcionarios bromatólogos crean una tasa por inspección de fábricas que deben pagar los sujetos del control (fabricantes) para financiar la estructura que demanda la puesta en marcha de la regulación prevista en el Código Bromatológico. Se entiende que los fabricantes deben pagar pues son los principales beneficiarios de la regulación: la verificación y certificación oficial de aptitud de su producción redundará en el buen prestigio de sus productos.

Para continuar este ejemplo, puede suceder que los industriales y fabricantes se resistan a la definición de "contribuyentes-beneficiarios" de las tasas que son atribuidas por los funcionarios. El desacuerdo puede ser más o menos amplio: pueden evadir completamente el pago de las tasas o bien solicitar una disminución del monto. Para interrumpir la traducción, los fabricantes pueden desafiar la regulación bromatológica implícita o explícitamente. Pueden, por ejemplo, reclamar la declaración de inconstitucionalidad de las tasas por atentar a su derecho de propiedad, solicitar la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

intervención del gobierno nacional, trasladar secretamente el material sujeto a inspección de contrabando para evitar el contralor, etc.

En el otro extremo, podría también suceder que los industriales acepten perfectamente la traducción de los funcionarios, consideren que el prestigio de calidad certificada por el Estado provincial los coloca en una situación privilegiada para competir en el mercado nacional y paguen obedientemente las tasas. Este nivel de acuerdo, de alineamiento absoluto, puede llegar al punto de disolver la traducción en un compromiso negociado.

Entre estos dos puntos extremos hay muchos grados de acuerdo posible. *"La traducción exitosa crea el espacio faltante, la equivalencia, la conmensurabilidad: alinea"* (Callon, 2008: 164). Podemos hablar de construcción de una red cuando hay al menos tres actores alineados.[14] Esta relación simplificada entre tres actores puede ser sostenida para un número mayor, identificando así cadenas de traducciones, que en sí constituyen una traducción. Cuanto más alinea una traducción a los actores en un punto determinado de la red, más fuerte será el alineamiento. Por oposición, será débil cuando más bajo sea el acuerdo entre los actores.

La coordinación es el otro modo de configuración de la convergencia. Una traducción implica siempre procesos de atribución de intermediarios a actores. Estas atribuciones suelen codificarse en reglas o convenciones que resultan de traducciones pasadas, y a la vez condicionan las traducciones presentes y futuras.[15] Diversas formas de coordinación operan simultáneamente en las RTE, y pueden darse, según su grado de generalidad, como procesos de coordinación total, es decir que involucran a todos sin distinción (convenciones que definen una generalidad) o como coordinación local, limitada. A partir de estas diferencias podemos hablar, al igual que con el alineamiento, de coordinación débil o fuerte. La coordinación será débil cuando una red no ha añadido reglas locales a las convenciones generales que se le apliquen, será fuerte en el caso contrario. Cuanto más fuerte es la coordinación, más limitado estará el espacio de traducciones posibles y la red será más predecible, cuanto más débil la coordinación, mayores posibilidades de desarrollo y asociación.

El grado de convergencia de una red puede determinarse entonces como el "*índice combinado que resulta de sus grados de alineamiento y coordinación (…) cuanto más alinea y coordinada se encuentra una red, más componen los actores su trabajo juntos en una empresa común, sin estar permanentemente desafiando su status de actor*" (Callon, 2008: 169). El grado de convergencia permite marcar las fronteras de la RTE en un momento dado. Según la amplitud de sus fronteras, las redes pueden ser largas, cuando incluyen todos los polos e intermediarios enumerados, o cortas, cuando no son tan extensas.

Irreversibilización

Además de la convergencia, un segundo concepto importante para describir la dinámica de las RTE es el de irreversibilización, ambos vinculados en la idea de traducción. *"La irreversibilidad de una traducción depende de la imposibilidad que crea para retornar a una situación en la cual parecía ser la única opción entre otras, y también la predeterminación de traducciones posteriores"* (Callon, 2008: 172).

Una de las nuevas prácticas reguladas en el Código Bromatológico que conformaban una pieza esencial en el entramado de la red de control de alimentos, era la inspección periódica de las fábricas y establecimientos comerciales, sus instalaciones, maquinarias, procedimientos y materiales utilizados, productos elaborados, depósitos, etc. (capítulo V.2). La efectividad de las normas dependía de este control in situ por oficiales del Estado entrenados para extraer muestras, llenar planillas, formularios y labrar actas. Todo un conjunto de instrumentos y acciones que habían sido cuidadosamente regulados, eran puestos en marcha para "hacer cumplir" el Código. Como se verá, estas prácticas fueron resistidas por comerciantes e industriales (capítulo IV) quienes vieron "injustificadamente" invadida su propiedad privada y temían "abusos" por parte de estos funcionarios públicos. Al cabo de pocos años, esa tecnología de la inspección mediante oficiales del Estado se había vuelto irreversible, y lo es hasta hoy: pueden modificarse las formalidades de las actas, el procedimiento de las denuncias, el monto de las multas por infracción, etc. Pero ya no puede cuestionarse la práctica misma de observación y extracción de muestras como herramienta de control por parte de oficiales del Estado.

La irreversibilidad puede darse en diferentes grados. La durabilidad y la robustez de los intermediarios son las propiedades que determinan el éxito de la traducción que operan, ante otras traducciones competidoras alternativas. Gran parte del "éxito" de las tecnologías codificadas venía dado por las campañas de educación alimentaria (capítulo III.4). Los consumidores eran advertidos de los "peligros" que acechaban escondidos en los alimentos si los comerciantes y fabricantes inescrupulosos eran dejados en libertad para producir y vender. En las charlas, campañas y conferencias dictadas al público en general se explicaba que sólo la labor fiscalizadora del Estado podía "corregir" el fraude. A su vez, los nombres y direcciones de comerciantes y fabricantes que no pasaban las pruebas de control público eran publicados en listas del periódico local que también describían los productos hallados en mal estado. Los consumidores así informados y disciplinados, sólo adquirían productos que contaran con número de registro del Instituto Bromatológico, en locales que "pasaran" el control de las inspecciones.

Es decir, la irreversalización puede ser vista como resultado de una lucha por el poder de aplicación (en la cual la burocracia estatal logra imponerse), ya sea a través del poder de represión o por la extensión de una legitimación social y política, como sucedió a

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

través de la educación sanitaria.[16]

La educación de los consumidores y la publicidad como sanción fueron creando efectos sistémicos que iban proporcionalmente aumentando la irreversibilidad de la red estatal de control de alimentos. Precisamente, el concepto de aprendizaje es importante en estos procesos de irreversibilización. Refiere al "*conjunto de mecanismos por los cuales, a través de la adaptación mutua, los diferentes elementos involucrados en la traducción (A, i y B) devienen exclusivamente dependientes del otro*" (Callon, 2008:174). La creación de efectos sistémicos y el proceso de aprendizaje refieren a otro mecanismo fundamental, *"la normalización del comportamiento que acompaña (y mide) la irreversibilización de la traducción A-i-B"* (Callon, 2008: 174).

La normalización hace predecible los vínculos posibles, opera mediante la estandarización de las interfaces actor/intermediario, intermediario/intermediario, intermediario/actor. *"En una palabra, irreversibilización, tomada como la predeterminación de las traducciones, y como la imposibilidad de volver a la competencia entre traducciones, es sinónimo de normalización"* (Callon, 2008: 175).

I.4. Esquema expositivo

El segundo capítulo, subdividido en cuatro partes, presenta (a los fines de "situar" el caso) algunas cuestiones vinculadas a la fiscalización estatal de alimentos en Argentina y en el mundo desde sus inicios hasta la década de 1940. Por un lado, se describe a grandes rasgos los orígenes y el perfil de la fiscalización estatal de los alimentos en Argentina, en dos aspectos:

- la dimensión *institucional,* mediante*:* a) el trazado de un mapa del conglomerado de reparticiones públicas encargadas de la fiscalización alimentaria (fundamentalmente, las Oficinas Químicas) delineando su diseño y funciones desde sus orígenes hasta la sanción del Código Alimentario Argentino (Ley 18284/69), norma que por primera vez unifica la regulación nacional en la materia (capítulo II.1); b) la identificación y caracterización del conjunto de expertos en alimentos que ocupaba cargos importantes en dichas reparticiones públicas, los *funcionarios bromatólogos,* describiendo los rasgos característicos de este grupo (capítulo II.2).
- la dimensión *cognitiva*, explorando la composición del polo científico a escala nacional mediante: a) los textos circulantes (discursos, conferencias, debates y votos consensuados) en las *Conferencias Bromatológicas Nacionales* celebradas entre 1935 y 1941, eventos de naturaleza híbrida entre academia, política estatal, ciencia y técnica, que conformaron los más significativos espacios de discusión de los expertos en alimentos (capítulo II.3); b) la reconstrucción de un mínimo de referencias acerca de una pretendida "*Ciencia Bromatológica*" como disciplina en Argentina y los contenidos por ella abordados (capítulo II.4).

Entendiendo que estos procesos no se dieron en forma aislada sino vinculados a procesos más generales en el resto del mundo, se describe a grandes rasgos el

surgimiento a nivel internacional de una creciente preocupación por la regulación de los alimentos y las características que asumió en algunos países centrales tomados como referencia en Argentina, ya sea tanto en lo que hace al diseño de las regulaciones jurídicas como de la producción de conocimiento científico técnico para la fiscalización estatal de los alimentos (II.5).

A partir del tercer capítulo el relato se focaliza en el caso bajo estudio, el régimen de control de alimentos en la órbita provincial de Santa Fe. A los fines metodológicos y expositivos, hemos distribuido el relato en torno a los tres polos del enfoque de las RTE: científico (capítulo III), económico (IV) y técnico (V) de la red local.

En el capítulo III, se describirá el centro productor de conocimiento científico y técnico, el Instituto Bromatológico de la provincia, también desde dos aspectos:

- Institucional. a) se emplaza la fundación de este Instituto como parte una gran reforma sanitaria emprendida por el gobierno provincial por entonces (III.1), b) se describen las instituciones heredadas por el Instituto Bromatológico, reconstruyendo la arqueología institucional del control de los alimentos regional preexistente a su creación y los actores que dirigieron estas instituciones (III.2).
- Cognitivo. Nos detenemos en el contenido de dos ejes conceptuales que informaban la actuación del Instituto y luego serían inscriptos en la *red ideacional* del texto del Código Bromatológico: a), la "*doctrina del alimento puro*", argumento utilizado por los *funcionarios bromatólogos* locales para situarse como punto de pasaje obligado (capítulo III.3): b) las campañas de educación alimentaria, estrategia para enrolar a los consumidores y estandarizar los comportamientos y las prácticas de elaboración y manipulación de alimentos entre productores, fabricantes e industriales (capítulo III.4).

En el cuarto capítulo se intenta delimitar las fronteras de la red tecno económica de control de los alimentos efectivamente puesta en práctica en la provincia, mapeando los conflictos, apoyos y resistencias (capítulo IV.1). La red atravesará un estado de relativa divergencia, en el cual los actores económicos cuestionarán las definiciones y atribuciones de intereses inscriptas en el Código. Como resultado de estas resistencias, las autoridades públicas modificarán sus definiciones de los actores del mercado y de sí mismos, intentando establecer alianzas con estos sectores. Se agrupa esta parte del relato según la escala de los actores: comercio minorista y pequeña industria (capítulo IV.2) y Unión Industrial Argentina (capítulo IV.3). En el último sub capítulo (IV.4) ilustramos estos conflictos con el relato de una de las cuestiones que mayores resistencias suscitó en la provincia, el contralor del aceite comestible.

En un quinto y último capítulo se describe el tránsito hacia una convergencia fuerte, con la estandarización que se alcanza mediante la sanción del Código Bromatológico provincial en 1941. Describimos los antecedentes tenidos en cuenta para su diseño y

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

proyección (capítulo V.1) y analizamos los contenidos y definiciones allí imaginados por los funcionarios bromatólogos para generar un “orden bromatológico” provincial (capítulo V.2). Luego observaremos el juego de apoyos y resistencias a estos contenidos en el proceso de debate legislativo del proyecto (capítulo V.3), y finalmente veremos cómo, a pesar de lograr alinear a los legisladores provinciales para *juridizar* la “red ideacional”, los funcionarios bromatólogos se vieron obligados a renegociar los contenidos proyectados luego de la puesta en vigencia de la regulación. Luego describimos los conflictos persistentes, tanto en el sector privado (capítulo V.4) como en otros niveles del sector público (capítulo V.5).

Por último, esbozaremos algunas conclusiones acerca de este proceso de juridización de las normas científicas y técnicas sobre alimentos, de las particularidades de sus actores, las alianzas y conflictos atravesados en el recorrido de la red hacia un estado de irreversibilidad, en el cual la codificación bromatológica se instaura como la única opción posible al problema del control alimentario en la provincia.

II. LA FISCALIZACIÓN DE LOS ALIMENTOS

1. Las Oficinas Químicas en Argentina

En este apartado describiremos la instalación y expansión de una estructura institucional para el control estatal de los alimentos en Argentina e indicaremos el paralelo crecimiento de la regulación nacional de estas actividades hasta la ordenación sistematizada de este conjunto de normas con la sanción del Código Alimentario Argentino (Ley 18.284/69), que por primera vez unifica la regulación alimentaria a nivel nacional.
Esta descripción permitirá situar espacialmente al grupo de expertos interesados en el debate por el problema alimentario nacional que promovió la conformación de una red de control de alimentos en el país (lo cual será tratado en el apartado siguiente). Los expertos de la provincia de Santa Fe que impulsaron la creación del primer Instituto Bromatológico (1939) y la sanción de un Código Bromatológico provincial (1941) integraban este grupo.

La historia del control estatal de los alimentos en Argentina comienza con la proliferación de una serie de reparticiones públicas, las Oficinas Químicas. A partir de fines de siglo XIX, estas Oficinas proliferaron en las aduanas y los municipios de las ciudades de mayor producción e intercambio de alimentos y productos elaborados. Se instalaban con el objeto de ejecutar las pruebas y controles prácticos necesarios para el ejercicio del poder de policía alimentaria.

El régimen de policía alimentaria nacional comienza a ordenarse con las primeras regulaciones de algunos ítems que eran individualizados por su importancia comercial, como por ejemplo los vinos, cuyo comercio, elaboración y circulación era regulado por la ley Nº 3029/1893 (del Comercio de vinos).[17] La finalidad última de estas primeras normas reguladoras de alimentos y bebidas no era el control del producto *per se*, sino el establecimiento de un sistema nacional de fiscalización para el cobro de impuestos a los mencionados productos.[18]

La Oficina Química Municipal de la ciudad de Buenos Aires, cuya creación se remonta al año 1883, fue el primer organismo oficial a cargo de las tareas de asesoramiento y la fiscalización química. Inicialmente ejecutaba el régimen de policía de los vinos, bebidas y licores que se introducían en el país, pero el surgimiento de nuevos rubros y materias a fiscalizar, producto de una serie de modificaciones a las leyes de impuestos internos ocurridas en los años 1892, 1893 y 1894, complejizaron sus tareas.[19] Esta progresiva expansión de la regulación, que abarcaba cada vez más productos, sumada a la "*intensificación del comercio exterior*" condujeron a la creación de una sección Nacional de Química bajo órbita de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires en 1894, y en 1896 se crea la primera Oficina Química Nacional del país en esa ciudad (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948a).[20] Luego de la creación de esta Oficina en la Capital Federal se fueron instalando Oficinas Químicas Nacionales similares en el resto del

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

país.[21]

Las Oficinas Químicas podían tener un alcance jurisdiccional local (Oficinas Químicas municipales o provinciales) o nacional (Oficinas Químicas nacionales) según el tipo y origen de objetos a fiscalizar. Las primeras (dependientes directamente de los Municipios o de algún Ministerio provincial del área) estaban encargadas del contralor de los productos de fabricación nacional y de consumo interno, mientras que las Oficinas Químicas nacionales (dependientes del Ministerio Nacional de Hacienda) tenían entre sus principales funciones la fiscalización de los productos regidos por leyes de Aduana y de Impuestos Internos, fundamentalmente las substancias alimenticias importadas y las bebidas alcohólicas.[22] Completando el cuadro de los organismos oficiales de fiscalización alimentaria, en muchas ciudades del país existían oficinas de Inspección Veterinaria. Además, había otros laboratorios con funciones especializadas en materia alimentaria, como los del Ministerio de Agricultura de la Nación o el de Obras Sanitarias para el examen de las aguas de consumo corriente.[23]

Hacia 1923, las Oficinas Químicas nacionales funcionaban como organismos técnicos del Poder Ejecutivo Nacional sin una estructura única y centralizada, *"eran laboratorios químicos con una cierta distribución geográfica tendiente a ejercer controles en las zonas de mayor producción o consumo de productos gravados por el fisco"* (Buezas, 1981: 80). Entre 1917 y 1934 había en todo el país sólo seis Oficinas Químicas Nacionales (Capital Federal, Rosario, Mendoza, San Juan, Salta y Tucumán). La red de Oficinas Químicas Nacionales nuevamente se incrementaría en pocos años.[24]

La Oficina de la Capital Federal ejerció la dirección y superintendencia técnica y administrativa de las Oficinas del interior del país, subordinas a ella por un Decreto del 10 de marzo de 1906, produciendo durante muchos años un efecto de "*conglomerado de entidades regionales carentes de estructura organizada y de dirección*" (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948a). La falta de mando unificado y de legislación homogénea para todo el país constituiría durante décadas una de las principales preocupaciones de los directivos de estas Oficinas Químicas (capítulo II.4). En 1928, la provincia de Buenos Aires sancionó el primer Codex Alimentarius de la República Argentina, puesto en vigencia por Decreto de Junio 20 de ese año. Su redacción, obra del Dr. Carlos Grau, insumió cerca de cinco años (Grau, 1937).

Durante 1930 y 1931 las Oficinas Químicas Nacionales estuvieron intervenidas. En 1930 se designa a un reconocido químico, el Dr. Enrique Herrero Ducloux, como interventor reorganizador de la Oficina Química Nacional de la Capital Federal, quien crea la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales.[25] La supervisión química continuó progresivamente extendiéndose a medida que se sancionaban nuevas leyes de policía sanitaria e industrial. Las leyes anuales de presupuesto continuaban incluyendo nuevos rubros y productos, haciendo necesarios mayores controles fiscales y aduaneros.[26]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El examen químico desempeñado por estas Oficinas se incorporaba *"a la acción oficial como elemento fundamental, probatorio de calidad y constitución de toda clase de elemento comercial. Así, se ejecutaban análisis para fijar riquezas de minerales de acuerdo al Canon Minero, o para dictaminar sobre el grado alcohólico de una bebida, o para certificar su pureza en una adquisición del Estado, etc."* (Buezas, 1981: 80).

Dos importantes hitos en regulación subnacional argentina fueron, en junio de 1932, la sanción de un Reglamento Bromatológico en la ciudad de Santa Fe, redactado por personal de su Oficina Química Municipalidad bajo la dirección de su director el Dr. Ángel A. Mantovani (capítulo V.1) y en 1937 la presentación de una segunda edición del *Codex Alimentarius* de la provincia de Buenos Aires. La modificación también era obra del Dr. Carlos Grau, quien había redactado la primera versión en 1928.[27]

En 1949, el Poder Ejecutivo Nacional decide, dada la complejidad y especificidad de la tarea de control y análisis químico, reestructurar la Dirección General de Oficinas Químicas (mediante Decr. Nº 31.896/49) y crea la Dirección Nacional de Química. En los considerando del decreto se explicaba: *"los servicios de control alimentario a cargo de la Nación están diversificados en contra de toda razón económica y técnica".* Esto ocasionaba una innecesaria dispersión material y de fuerza de trabajo, interferencias y superposiciones funcionales con las autoridades nacionales. El decreto establecía una demarcación entre las tareas jurídico administrativas *("aplicar e interpretar leyes")* y las tareas científico técnicas (análisis químicos, "*verdaderos actos periciales*") de fiscalización del Estado, trasladando esta diferencia en el diseño institucional. Se separaba la realización de las pericias mediante en un organismo especializado que centralizaba los laboratorios, que ya no serían oficinas aisladas insertas en la estructura de algún organismo mayor (Aduana, Ministerio, etc.).[28]

Otro paso hacia la unificación nacional del sistema fue la sanción del Reglamento Químico Nacional para ser aplicado a Capital Federal y territorios nacionales, el 8 de enero de 1953 mediante el Decreto 141 (B.O. 19/I/53).[29] En base al Reglamento de 1953 se proyecta el Código Alimentario Argentino que se sanciona el 18 de julio de 1969 mediante Ley Nº 18.248 (ADLA- XXIX-B, p.1456). Esta ley implanta en todo el país el Reglamento Alimentario, con sus normas modificatorias y complementarias, bajo la denominación de Código Alimentario Argentino (CAA). En la nota al Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley para un CAA, se justificaba su creación con una serie de motivos, mencionando en primer lugar el *"expreso y prolongado pedido de la comunidad científica de especialistas en la materia".*[30] Esta ley es la norma principal que, con innumerables modificaciones posteriores, regula aún hoy la cuestión alimentaria en Argentina.

En síntesis, los organismos de control de alimentos en Argentina comienzan a instalarse a partir de fines de XIX, con el objetivo de efectuar el control químico de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

mercancías y productos sujetos a impuestos. Esta estructura se expande al ritmo de la sanción de nuevas leyes que van progresivamente aumentando los objetos a fiscalizar. A falta de una dirección unificada y una regulación única que detallara procedimientos, conceptos, instrumentos y demás estándares necesarios para una fiscalización homogénea en todo el país, los funcionarios encargados de estas Oficinas Químicas comienzan a reclamar la unificación institucional y legislativa nacional.

A partir de mediados de la década de 1930, estos funcionarios se reunirían para consensuar las bases de la normalización y proyectar un Código Alimentario nacional. En los apartados siguientes observaremos los actores, conocimientos comprometidos e intereses en juego en este debate por el problema alimentario nacional.

II.2. Los funcionarios bromatólogos

El ejercicio de la función estatal del control de los alimentos fue gestando lentamente la conformación de un grupo de actores, aglutinado a partir del reclamo por la unificación institucional y legal del control de los alimentos. Este grupo fue perfilando un campo profesional diferenciado.

Al indagar acerca de las razones y los hechos que convergieron en el surgimiento de este particular agrupamiento profesional, vislumbramos que fue decisiva la existencia de organismos del Estado que requerían recursos humanos calificados en las tareas técnicas implicadas en el control de los alimentos, establecimientos y fábricas alimenticias. Las Oficinas Químicas y, en menor medida, otras reparticiones del Estado (laboratorios del Departamento de Higiene, Instituto de Nutrición, etc.) generaron puestos de trabajo estables y remunerados, que conformaron un espacio de reproducción de los "bromatólogos".

Las Oficinas Químicas se ordenaban según una división interna del trabajo según el tipo de tarea (de dirección, administración, laboratorio e inspección) y las capacidades y conocimientos para ellas requeridas, esquema ideado para la primera la Oficina Química instalada en el país (capítulo II.1): la Oficina Química Municipal de Buenos Aires.

La mencionada Oficina estaba dividida en tres secciones: 1. Laboratorios, *"atendidos exclusivamente por técnicos con diplomas universitarios y bajo la dependencia directa del subdirector de la entidad*"; 2. Inspección *"que cuida todo lo que tiene atenencia con la vigilancia de los comercios*", y 3. Secretaría y Administración *"que entiende en todo orden de trámites, solicitudes, notas, registros diversos, planillas diarias y mensuales, asistencia del personal, etc."* (Sánchez Díaz, 1937: 297).

La división administrativa tripartita implicaba una diferencia sustancial en el tipo de habilidades en relación con los alimentos, de *expertise* necesaria para desempeñarse en cada rol. Los cargos de dirección y de los laboratorios requerían ciertos saberes

disciplinares mediante la acreditación de título universitario en algún área relacionada con la cuestión alimentaria o la salud pública en general, y muchas veces también experiencia en el área.[31] La Conferencia Bromatológica Nacional, en su tercera reunión (Mendoza, 1939) había declarado *"la necesidad de que los cargos de la Oficinas Químicas Nacionales, Provinciales y Municipales sean llenados por concurso y por profesionales especializados"* (AA. VV., 1939: 53).

Tenemos hasta aquí algunos componentes que permiten visualizar la conformación de una *profesión* (Vaccarezza, 2000) en torno al control de los alimentos: saberes establecidos que se acreditan mediante la posesión de credenciales definidas (título de Doctor, en química, bioquímica, medicina, farmacia, etc.), el desempeño de roles institucionalizados (Director y sub. director de Oficina Química, Jefes de laboratorio, Inspector, etc.); un régimen de trabajo formal que ocupa gran parte de la vida del sujeto, un sistema de remuneraciones que permite su reproducción y una organización en la cual se ejerce el rol profesional (Oficinas o Direcciones Químicas del Estado nacional, provincial o municipal).

Los laboratorios de las Oficinas Químicas (nacionales, provinciales o municipales) principalmente realizaban análisis rutinarios de las muestras extraídas por los inspectores en los locales sujetos a control (capítulo II.1). Quienes ocupaban los cargos de dirección y los puestos de laboratorios anclaban su vida laboral y profesional en estas organizaciones, más allá de que en muchos casos el ejercicio de esta función de *bromatólogo del Estado* se articulaba con la pertenencia a otros espacios científicos o académicos disciplinares. Gran parte de estos funcionarios también ocupaba cargos docentes y de gestión en las Universidades, publicaba manuales para la enseñanza universitaria de las disciplinas tradicionales, dirigía laboratorios universitarios, era miembro de Academias de Ciencia o Sociedades Científicas nacionales e internacionales, de comisiones redactoras de regulación alimentaria o asesoras de algún organismo del Estado.[32]

A modo de ilustración del perfil híbrido de los funcionarios bromatólogos, sintetizamos los aspectos más relevantes de la trayectoria de algunos de los más reconocidos expertos que circularon por las Conferencias Bromatológicas Nacionales:

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Cargos en organismos fiscalizadores del Estado	Cargos en docencia / investigación universitaria	Disciplina/área de investigación / otro dato relevante
Arata, Pedro Narciso (1849-1922). Farmacéutico (1868)- Doctor en Medicina (1879)		
"Fundador" de la Oficina Química Municipal de la Ciudad de Buenos Aires.	Prof. de Química orgánica, Química Médica y Farmacéutica- UBA.	Discípulo de M. Puiggari. Tesis doctoral "Análisis inmediato de los vegetales" (1879). *"…desempeñó diversos cargos y representaciones oficiales, así como recibió numerosas distinciones honoríficas de instituciones científicas nacionales y extranjeras*" (Anales de la DNQ, 1951d).
Bado, Atilio A. (1886-¿?). Doctor en Química. FCEFN-UBA (1908). Especialidad: Aguas y cementos (Kraft, 1941).		
Químico de la Oficina Química Nacional (1906- 1910). Interventor de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires (1930-1931). Inspector General de los Laboratorios de Obras Sanitarias de la Nación (Kraft, 1941)	Prof. de Química Especial- Fac. de Química y Farmacia/UNLP. Vice Decano de esa Fac. y delegado del Consejo Superior. Prof. de Química Tecnológica y Analítica, FCEN-UBA. Decano, Vice decano de esa Fac. y delegado en el Consejo Superior.	Pte. de la Asociación Química Argentina. Autor de procedimiento para la esterilización de aguas potables patentado en América y Europa. Obras: "Química aplicada a la ingeniería" (1918), "Elementos de química analítica para estudiantes de química industrial". Folletos sobre aguas y líquidos residuarios en la Revista de la Asociación Química Argentina, Revista de la Sociedad Científica Argentina, Boletín de Obras Sanitarias de la Nación (Kraft, 1941)
Escudero, Pedro Pablo (1877-1963). Médico (1902).		
-Creador y primer director General del Instituto Nacional de la Nutrición -Miembro Honorario de la Conferencia Bromatológica Nacional.	Prof. de Clínica Médica y de Clínica de la Nutrición- Fac. de Cs. Médicas/UBA Creador de la Carrera de Dietista.	Presidente de la Asociación Medica Argentina (1912-1922), Miembro de la Académica Nacional de Medicina (1928), fundador de la Asociación Arg. De Nutrición y Dietología.
Grau, Carlos A. (1893- 1972). Farmacéutico (Fac. de Química y Farmacia- UNLP, 1915). Doctor en Química y Farmacia (Fac. de Q. y Farmacia- UNLP, 1917). Especialidad: Bromatología y Química Farmacéutica.		

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Director de la Oficina Química de pcia. Bs. As. (1918-1955). Director de Química del Min. de Salud Pública y Asist. Soc. de la Prov. de Bs. As. (1918-1956). Secr. de la Com. Nacional de Desnaturalizantes (1913-45). Miembro de la Comisión de Productos Alimenticios del Min. de Agric. de la Nación y luego del de Comercio (1926-56).	Prof. de Farmacia Práctica y de Toxicología- Fac. de Q. y Farmacia/UNLP.	Tesis doctoral: "Ortoguayacolsulfonato de potasio" (1917). Redactor del Codex Alimentarius de la Provincia de Buenos Aires (1927, 1º edición, y 1936, 2º edición) Autor de "La sanidad en las ciudades y pueblos de la provincia de buenos aires (1950). Miembro Correspondiente de la Real Academia de Farmacia de Madrid y de las de Barcelona y de Catalunya; del Colegio Farmacéutico de Cuba; de la Academia Nacional de Farmacia de Brasil; de la Academia de Ciencias Médicas, Físicas y Naturales de La Habana; de las Sociedades Químicas de México y Perú; Miembro Honorario de la Sociedad Española de Bromatología; de la Sociedad Chilena de Nutrición, Bromatología y Toxicología; de la Sociedad de Medicina Social de la Asociación Médica Argentina; de la Sociedad Venezolana de Química.
Herrero Ducloux, Enrique (1877-1962). Doctor en Química- UBA		
Interventor reorganizador (1930)- "*creador*" de la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales (Buezas, 1981). Asesor Técnico del	Prof. Honorario- UNLP y UBA. Fundador de la Facultad de Química y Farmacia- UNLP (1909). Director de su Instituto de	Primer doctor en química recibido en Argentina (1901). Miembro de las Academias Nacionales de Ciencia de Buenos Aires y Córdoba.
-Director del Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe (1939).	Rector de UNL (1971- 1972).	Miembro de Comisión Redactora de la Farmacopea Nacional. Miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York, de la de Ciencias de Químicas de Chile, de entidades de España y de otros países .
Prélat, Carlos E. (1910- 1979). Doctor en Química (1934-UBA).		
Químico de la Oficina Química Nacional (1931-1938). Jefe de la división Química del Instituto Nacional de la Nutrición (1938-1940).	Prof. Fac. Cs. Exactas Físicas y Naturales- UBA (1928-1932). Prof. Bromatología y Análisis Industriales-FCEFN/ UBA (1933-1935). Prof. Titular del Departamento de Química de esa Fac.	Obras: "Epistemología de la química" (1948), "Epistemología de las ciencias físicas" (1949), "Los fenómenos térmicos" (1951), "Química pura" (1952), "Química aplicada" (1952). Director de la Rev. Chemia, del Centro de Est. del Doctorado en Química- UNLP.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Rumi, Tomás (1884- 1941). Farmacéutico (1905), Doctor en Química (FCEFN-UBA, 1910) .		
Primer Director General de las Oficinas Químicas Nacionales, dependiente del Ministerio de Hacienda (1931-1940).	Profesor titular de Bromatologia y Analisis Industriales (FCEFN- UBA) desde 1929	Miembro argentino de la comisión redactora del Codex Sudamericano presentado en el 2º Congreso Sudam. De Química (Montevideo, 1930) (Anales DNA, 1948b)
Sánchez Díaz, Abel (1885-1968). Farmacéutico (1904) y Dr. en Química (1909). Especialidad: Bromatología.		
-Director de la Oficina Química Municipal de la Capital Federal (1931- 1946) -Presidente de la Conferencia Bromatológica Nacional Químico ayudante en la Oficina Q. Nac. (1905-1908), Químico de la Policía de la Cap. Fed. (1913-1931), Director de Oficina Quím. Municipal de Buenos Aires (1931-1946), Pte. Comisión Municipal de Higiene Alimenticia de Bs. As. (1939-1946).	Prof. Titular de Química Tecnológica en la Fac. de Q. y Farmacia- UNLP. 1919-1939. Decano de esa Fac. 1923-1926 y 1928-1929. Miembro de su Consejo Directivo y Delegado de su Consejo Sup. Prof. de Química General Fac. de Agron. y Vet. UBA (1915-1946). Prof. de Alimentos en Escuela de Dietistas del Instituto Nacional de Nutrición (1935-1946).	Tesis doctoral: “Reacciones catalíticas y su papel en la química inorgánica y orgánica”. FCEFN- UBA. Pte. de Soc. Científica A. (1951-1956), Pte. Asoc. Química Arg. (1948), Pte. Acad. Nacional de Cs. Exactas, físicas y Naturales. Autor de varios estudios en su área y de la biografía “Bernardo A. Houssay” (1962) (Kraft. 1963).
Sordelli, Alfredo (1981- 1967). Doctor en Química FCEFN-UBA. Especialidad: Microbiología.		
Químico de la Oficina Química Nacional (1909), Jefe de sección de Física biológica de esa	Prof. Microbiología y Director del Instituto Bacteriológico (1924-1944).	Presidente de la Soc. Argentina de biología y Vice Pte. de Asociación Química Argentina.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de sueroterapia (1919). Instituto Bacteriológico del Departamento Nacional de Higiene. Asesor honorario de Obras Sanitarias de la Nación.		
Wernicke, Raúl Alberto (1888-1949). Doctor en Química (UBA, 1912).		
Director del Instituto de Química del Departamento Nacional de Higiene. Jefe de sección del Instituto Bacteriológico.	Profesor de Física- Fac. Agronomía y Veterinaria/UBA, Prof. Fisicoquímica FCEFN-UBA, y de Física Biológica-Fac. de Medicina/UBA, desde 1922.	Estudió en FCEFN- UBA y en el Instituto Físico Químico de Berlín. Miembro de Acad. Cs. Exactas, Físicas y Naturales. Pte. Asociación Química Arg. Miembro Sociedad Científica Arg., de la Sociedad Argentina de Biología y Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. Obras: Curso de física biológica, Guías de trabajos prácticos de física y biología. Monografías en revistas científicas.

Los bromatólogos compartían una preocupación acerca de la dispersión y disparidades tanto de la normativa aplicable como en cuanto a las instituciones públicas de control de los alimentos en el país (capítulo II.1). Esta preocupación los llevó a organizar foros de puesta en común de problemas y discusión de propuestas de soluciones, encuentros bianuales que denominaron “Conferencias Bromatológicas Nacionales” (capítulo II.3).

En el marco de las Conferencias Bromatológicas se produjeron una gran cantidad de intermediarios textuales que fueron puestos en circulación entre los funcionarios de todo el país: discursos, resoluciones, votos, consensos, invitaciones, conferencias, etc. Estos intermediarios llevaban inscriptas definiciones de sí mismos, intereses, aspiraciones y reflexiones compartidas.

Siguiendo el rastro dejado por los propios actores en los discursos proferidos en las Conferencias Bromatológicas, observamos que no había acuerdo en una denominación única como grupo. Se referían a sí mismos con distintas etiquetas: “científicos”, “hombres de ciencia”, “investigadores”, “funcionarios ilustrados”, “técnicos calificados” (AA.VV. 1935, 1937, 1939, 1941).[33] Sin embargo, durante esos años fueron perfilando colectivamente

ciertos rasgos identitarios para definirse como actores fundamentales de la red de control de alimentos.

Los requisitos implícitos de ingreso a estos espacios eran básicamente dos: ocupar un cargo en algún organismo público de control de alimentos o áreas conexas, y contar con alguna titulación universitaria en esas áreas. No importaba tanto la disciplina de la que provenía cada miembro, sino los aportes concretos que podían realizar en la tarea represiva del fraude alimentario. Sin embargo, en la composición de las Conferencias Bromatológicas, es notable una gran mayoría de químicos.[34] Pero también participaban de la discusión por la unificación reglamentaria representantes de otras disciplinas. Al cierre de la I Conferencia Bromatológica, el Dr. Tomás Rumi agradecía al *"selecto grupo de químicos, médicos, veterinarios y agrónomos"* presentes (AA. VV., 1935a: 52).

Una particularidad de la configuración de la profesión de bromatólogo era su íntima conexión con el ejercicio de una función del Estado. En la I Conferencia Bromatológica (Santa Fe, 1935), el Dr. A. Sánchez Díaz se refirió en su discurso a la "*función del químico bromatólogo*" que estaba surgiendo para atender la *"fiscalización alimenticia"*, a la que definía como una "*forma de la bromatología que muestra grado de pureza de nuestros alimentos y que evidencia cómo se los adultera, que nos dice de las alteraciones que sufren por una conservación defectuosa o demasiado prolongada y que patentiza al productor deshonesto…"* (AA. VV, 1935: 23).

Esta tarea de fiscalización de los alimentos con el fin específico de detectar el fraude para tender a su represión vinculaba la meta institucional de los bromatólogos con las funciones del Estado. Si la alimentación estaba directamente vinculada con la cuestión de la salud pública, y el Estado estaba obligado a ocuparse de la protección de este bien colectivo de la población, entonces debía enfrentar el problema del fraude alimenticio.

En la inauguración del Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe, el Ministro de Salud y Trabajo de la provincia, explicaba que el *"fomento directo del bienestar social, la salud y el mejoramiento del nivel de vida de sus ciudadanos"* conformaba la principal función del Estado. Al conferir un *carácter técnico* a esta función del Estado, "*se le obliga a utilizar los servicios de la ciencia y la capacidad de los técnicos".* Concluía: *"la Ciencia es una herramienta"* y el Estado *"debe utilizar generosamente esa herramienta en beneficio de la felicidad y del bienestar de los ciudadanos"* (Irigoyen Freyre, 1942: XIII).[35]

Desde esta perspectiva, la comunidad de bromatólogos involucrada en las cuatro grandes Conferencias Bromatológicas realizadas en el país entre 1935 y 1941, se alineaba tras un interés común: utilizar sus saberes científicos y técnicos para diseñar y ejecutar medios, instrumentos y mecanismos de control de los alimentos, asistiendo al Estado en la tarea de persecución de los delitos alimentarios, con el fin último de aportar a la función

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

pública de protección de la salud de la población.

Por otro lado, este fuerte lazo de la meta institucional de la profesión del bromatólogo con una función práctica de control para el Estado colocaba a la producción de conocimientos científicos en un lugar secundario. La labor cotidiana de las Oficinas Químicas era fundamentalmente rutinaria. En algunos casos, ante situaciones problemáticas concretas, exploraban las soluciones adoptadas en el extranjero (países centrales tomados como modelo) para el mismo problema y realizaban alguna investigación para testear los métodos, procedimientos, instrumentos, etc. en el ámbito local (materias primas, condiciones climáticas, geográficas, etc.). Podemos encontrar una explicitación de este mecanismo en el reporte del Dr. A. Sánchez Díaz sobre el trabajo desarrollado en la Oficina Química Municipal de Buenos Aires bajo su dirección: "*…la labor cumplida en los últimos años ha sido verdaderamente excepcional por el interesante acopio de doctrina y de disposiciones referentes a dicha materia, con el apoyo científico que da una sección especial creada dentro de los laboratorios y que se limita a efectuar trabajos de investigación o a experimentar modernos métodos analíticos para imponer después las nuevas técnicas de trabajo en la tarea diaria de análisis"* (Sánchez Díaz, 1937: 299).

Haciendo una lectura desde la idea de "*ethos mertoniano*" de la ciencia, podemos decir que la ampliación del conocimiento bromatológico no configuraba la "meta institucional" de la pretendida Ciencia Bromatológica (capítulo II.4).[36] En varios sentidos, este grupo expertos se desvía de los criterios que conforman este *ethos* científico.

Deliberadamente incursionan en el terreno de la discusión política y se identifican a sí mismos como funcionarios del Estado. En las Conferencias Bromatológicas se discutían los problemas más relevantes que detectaban en el ejercicio de sus funciones públicas para encontrar soluciones prácticas, pero con un especial interés: diseñar una legislación homogénea que regulara el problema alimentario y trasladar la propuesta *"a los ciudadanos eminentes de la Nación, frente a la urgente necesidad de disciplinar por el cauce de las buenas costumbres y del humano respeto a todos los integrantes de la sociedad*" (AA. VV., 1939: 67).

Así como la producción de conocimiento para el avance de la "ciencia bromatológica" no configuraba "la norma" que impulsaba y determinaba la marcha de la comunidad de bromatólogos, tampoco la publicación de los resultados era el producto esperado de la investigación que determinaría el sistema de recompensas de los miembros individuales.[37]

Entre los bromatólogos, un resultado esperado y esperable de su producción era la "normalización" de métodos analíticos y traslado a textos jurídicos que la impusieran en forma obligatoria. Gran parte del mérito de una carrera "exitosa" que valía el reconocimiento de los pares, era la obra de diseño de un cuerpo normativo, y más aún,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

lograr su promulgación por las autoridades. Así, vemos en las biografías y homenajes de estos sujetos que muchas veces se destaca el hecho de haber sido el "redactor" o haber integrado comisiones redactoras de codificaciones bromatológicas como un punto fundamental en su trayectoria[38]. La condensación de los conocimientos científico técnicos en la construcción de Códigos, resoluciones, directivas, y otros instrumentos jurídicos es una particular forma de "comunizar" la producción (en el sentido del "*comunalismo* mertoniano") muy valorada entre los bromatólogos. Se trata de una configuración especial del "imperativo de la comunicación de los resultados", orientado no por la meta institucional de ampliar las fronteras del saber y por el incentivo de la fama (Merton, 1992) sino por el imperativo de colaborar con el Estado en la represión del fraude alimenticio.

Continuando con la lectura de los discursos de los bromatólogos en clave de una normatividad *mertoniana*, puede observarse que había una marcada connotación de "moralidad", "nobleza" y "dignidad" en su representación de la tarea de persecución del fraude alimenticio. El Dr. Abel Sánchez Díaz, por ejemplo, entendía que tarea del *"químico bromatólogo (…) traería consigo un dejo de ingratitud y de amargura por su permanente deber de analizar, desenmascarar y acusar, si no supiese que llena una labor noble y digna en defensa de la salud pública y que desempeña la misión de evitar el engaño, el fraude y la falsificación"* (AA. VV., 1935a: 23). En la Conferencia Bromatológica de 1937, reiteraba estas ideas: *"… guíanos un sincero deseo de bien público, no nos impulsa ningún afán verbalista o de exhibición"* (AA. VV., 1937: 29); *"… animados de sentimientos comunes y de idénticos y desinteresados propósitos"; "… guiados por la noble inspiración de que contribuiremos con ello a hacer una obra de bien público y estimulados por la satisfacción de que cooperamos así en beneficio de nuestro país y de nuestro pueblo"* (AA. VV., 1937: 35).

Esta idea de moralidad apunta a un *ethos* particular, diferente al centrado en la producción de conocimiento como fin último (*ethos mertoniano*) y registra un énfasis precisamente en aquello que Merton (1992) excluía del significado de "desinterés". El desinterés, en tanto elemento institucional de la estructura de la ciencia, no es igual a *"altruismo",* ni *"acción interesada"* significa egoísmo. El desinterés *mertoniano* se plantea a nivel institucional, no de motivación personal de cada científico. Es precisamente el desinterés a nivel de motivaciones y cualidades personales (su distanciamiento de los intereses económicos de la industria, o su compromiso con el Estado, por ejemplo) aquello que los bromatólogos querían resaltar.

Otra característica interesante de este grupo es que, a la vez que acentúan el aspecto pragmático de su misión y su rol dentro de la estructura del Estado, también construyen su identidad como científicos y/o académicos. En sus discursos pueden encontrarse numerosas referencias de sí mismos como "hombres de ciencia", y si bien

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

emiten sus afirmaciones posicionándose desde sus conocimientos disciplinares, se constituyen principalmente como agentes policíacos del orden.

Este grupo, considerado un actor colectivo en nuestra red, compartía aspiraciones (vinculadas con la pretensión de regular el problema del fraude alimentario), un conjunto de conocimientos científicos certificados (todos ellos eran profesionales universitarios) y la percepción de ciertas dificultades para el cumplimiento de las tareas de control de los alimentos en las Oficinas y Direcciones Químicas. Atento a las particulares características delineadas, acordaremos la denominación de "*funcionarios bromatólogos*" para referirnos a estos sujetos e identificarlos como actores del debate en torno al "problema alimentario".

II.3. La coordinación de las Conferencias Bromatológicas Nacionales

Vimos que la dispersión geográfica de las Oficinas Químicas sin una dirección unificada, sumada a la ausencia de una normativa nacional rectora de todas ellas, fueron percibidas por los funcionarios bromatólogos como obstáculos al efectivo cumplimiento de sus tareas de fiscalización. A partir de mediados de la década de 1930, estas preocupaciones motivaron la conformación de las Conferencia Bromatológicas Nacionales, espacios que congregaban a los representantes de las distintas Oficinas Químicas, tanto municipales como las delegaciones de la Oficina Química Nacional y otros funcionarios de reparticiones nacionales afines a la fiscalización de los alimentos.[39] Ellos discutieron en estos encuentros nacionales los problemas hallados en la ejecución de sus tareas y las probables soluciones para superarlos, en miras de consensuar una propuesta de reforma legal del sistema para elevar a las autoridades correspondientes.[40]

Esta iniciativa de ordenación y expansión de la legislación bromatológica impulsada por los funcionarios bromatólogos del país, no era una acción pionera a nivel internacional. La tendencia hacia una regulación de los procesos de elaboración, manipulación, transporte y expendio de alimentos y bebidas se venía manifestando en los países europeos desde hacía aproximadamente un siglo, replicándose también en América (capítulo II.5).

El primer registro de un llamado de la comunidad de expertos para avanzar sobre el problema de los alimentos mediante la regulación y creación de agencias estatales de control se puede rastrear en el sexto Congreso Internacional de Farmacia realizado en Bruselas en 1855. Allí se señaló como prioritario la necesidad de crear servicios estatales para la represión del fraude alimenticio y la elaboración de códigos para regularlos. Luego de este manifiesto, innumerables reglamentaciones alimentarias de todo orden (municipales, departamentales, provinciales y nacionales) comenzaron a proliferar en todo el mundo (Guajardo, 1998).[41]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En Argentina, fueron los funcionarios bromatólogos quienes impulsaron este movimiento en reclamo de regulación del control de los alimentos. Sus acciones no se dieron en forma aislada dentro del contexto político nacional. Sino que se inscribían en una tendencia marcada por el movimiento higienista que problematizó la cuestión de la salud y seguridad (vivienda, trabajo, alimentación, etc.) desde saberes expertos provenientes de diferentes campos (medicina, farmacia, derecho, etc.).[42]

A nivel cognitivo, el contenido de la regulación uniforme reclamada tomó forma en las Conferencias Bromatológicas. El primer antecedente de estos encuentros se registra en una reunión inicial celebrada en la Oficina Química Municipal de la Capital Federal, iniciativa lanzada por funcionarios de la Municipalidad de Santa Fe ante la necesidad de coordinar las reglamentaciones sobre fabricación y expendio de substancias alimenticias y de fiscalizar eficazmente su comercio *"afrontando así la consideración de un importante problema de la salud pública en el país entero"* (AA. VV., 1935b: 7).[43] A esta primera reunión asistieron varios jefes de reparticiones y oficinas químicas que habían sido invitados.[44]

Si bien los funcionarios bromatólogos congregados admitían que la actividad de contralor de los productos alimenticios y bebidas correspondía a las jurisdicciones más locales, consideraban que una legislación nacional uniforme conduciría a una mayor eficacia y mejores resultados en su aplicación. Las Conferencias Bromatológicas intentaban generar una propuesta normativa para colmar ese vacío legal. El objeto de los encuentros se sintetizaba en texto de la circular que se enviaba unos meses antes de su celebración solicitando la adhesión: *"coordinar las disposiciones nacionales, provinciales municipales de control de los productos alimenticios con el fin de intensificar la represión del fraude alimenticio"* (AA. VV., 1935a: 11; AA. VV. 1937: 9; AA. VV., 1939: 5; AA. VV., 1941: 11), y establecer normas uniformes sobre la elaboración, conservación, formas de expendio público, represión de fraudes y falsificaciones, etc. de los alimentos en general para proponer su adopción a las autoridades correspondientes. Pretendían revisar las reglamentaciones nacionales, provinciales y municipales vigentes en *"beneficio de la salud pública y de los intereses de la industria y el comercio honestos"* para *"hallar el modo de armonizar los procedimientos puestos en práctica dentro de la República"* (AA.VV., 1935:11).

En estas Conferencias se pretendía lograr un consenso sobre parámetros científicos y conceptos jurídicos con la específica intención de convertir posteriormente estos criterios en norma jurídica obligatoria para todo el país. Las Conferencias Bromatológicas representaban vías de comunicación más allá de la propia comunidad, por la manifiesta vocación de exteriorizar y extender los resultados de los debates internos tanto hacia el sector político gubernamental como a los comerciantes e industriales y a la población en

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

general.

Consideraban que la única vía posible para la efectiva *"extinción total del fraude y de todo delito que se cometiere en la manipulación de los alimentos"* era el establecimiento de penalidades. Pensaban que regulación existente era demasiado flexible en este aspecto represivo, y pretendían llamar la atención de las autoridades sobre la magnitud e importancia del fraude alimentario en el país, para enrolarlos en su plan de incrementar las penas.[45]

Las Conferencias eran definidas por su pragmatismo y en este sentido eran explícitamente diferenciadas de los típicos eventos científicos. Por ejemplo, una delimitación del espacio en que pretendían situar estos encuentros fue trazada por el Secretario de la I Conferencia, Dr. Ángel Mantovani en su discurso inaugural: "…*no es ésta una Conferencia Bromatológica que estudiara los problemas de la alimentación en todos sus aspectos con el más amplio sentido. No es tampoco un certamen puramente científico. Ya lo realizan los químicos (…) los médicos (…) y lo hacen los farmacéuticos, los odontólogos, los agrónomos, etc. con sus frecuentes "jornadas". Es decir, no venimos a discutir los resultados de las profundas investigaciones de la química pura (…). Venimos modestamente a congregarnos como funcionarios o representantes de organismos oficiales que tienen a su cargo el contralor del alimento sano y puro, impulsados por una impostergable necesidad que el ejercicio de nuestras funciones nos ha hecho conocer (…)"* (AA. VV., 1935: 30).

En los cuatro encuentros se registran referencias a esta dimensión práctica de las Conferencias y su diferenciación con otros eventos aparentemente similares. En la II Conferencia Bromatológica (Córdoba, 1937), Sánchez Díaz explicaba: *"…estas conferencias tienen un carácter enteramente particular, que las aleja de los congresos técnicos y no las aproxima a las jornadas o sesiones científicas; funcionarios oficiales la mayoría de nosotros, traemos aquí las observaciones recogidas en nuestra actividad, nuestras inquietudes y nuestros problemas, para (…) estar en condiciones de gestionar de las autoridades respectivas la sanción de nuevas reglamentaciones"* (AA. VV., 1937:30).

Los funcionarios bromatólogos asumen una explícita "suspensión" de su rol científico. Como vimos, no actuaban movilizados por la producción de conocimiento para el progreso de la "ciencia", la publicación de los resultados, etc. sino impulsados por necesidades y objetivos prácticos dados por el ejercicio de su función pública cotidiana. Este pragmatismo se trasluce en los temas seleccionados como objeto de discusión en las Conferencias, todos vinculados a aspectos concretos de la elaboración, expendio, rotulado, conservación, etc. de alimentos, bebidas y rubros conexos.

En la I Conferencia Bromatológica Nacional (Santa Fe, 1935) por primera vez se listaron estos temas. Con algunas modificaciones y agregados, los mismos temas se

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

continuarían discutiendo en los eventos posteriores (1937-1939-1941). La amplitud y naturaleza de estos temas indican la inseparable combinación de elementos jurídicos, políticos, económicas y técnico- científicos yuxtapuestos en cada una de las temáticas que eligieron afrontar. Estos temas son agrupados en cinco grandes ejes para abordar su análisis:

Conferencias Bromatológicas

Ejes de la discusión

I. Unificación de criterios sobre innovaciones tecnológicas	Alimentos elaborados con: • conservantes, • colorantes • o mejoradores.
II. Homogenización del vocabulario científico técnico	Definición y alcance de: • Alteración, adulteración, fraude y falsificación • Envases • Saporígenos (esencias y extractos) • Agua mineral Requisitos bromatológicos para los productos alimenticios.
III. Tratamiento de casos especiales	1. Aceites y grasas, 2. Harinas y pastas alimenticias, 3. Leche y sus derivados, 4. Esencias artificiales, 5. Conservas animales y vegetales.
IV. Normalización de los procedimientos de control e interpretación de sus resultados	• Creación de una comisión para el estudio de los métodos de análisis y normas de interpretación de los resultados. • Vinos: fórmula para su medición y métodos para la investigación de antifermentos y antisépticos (procedimiento de Mestre Artigas y Mestres Jané). • Pasta de tomate: elaboración por el método de Howard y determinación del extracto con refractómetro de Zeiss.
V. Acuerdos sobre cuestiones legales	- Normas generales para: • Rotulación de envases • Propaganda - Alcance de la legislación bromatológica - Aspecto jurídico del alimento puro

Un primer eje estaba representado por las innovaciones tecnológicas introducidas en los procesos de producción y elaboración de alimentos, la adición de sustancias a los alimentos con fines lícitos (prolongar su conservación o mejorar inofensivamente su aspecto) o ilícitos (enmascarar la verdadera naturaleza del alimento para inducir a error al consumidor, etc.)[46] . Dado los desarrollos experimentados en la industria alimentaria

y las necesidades del comercio de exportación de alimentos, progresivamente aumentaba el uso de substancias extrañas en los productos elaborados. La tarea que enfrentaban los funcionarios bromatólogos al respecto era convenir criterios de aceptabilidad o rechazo de estos nuevos procedimientos y sustancias y, en su caso, establecer límites y condiciones de su utilización comercial. Estas decisiones se tomaban explorando el conocimiento construido en los países centrales sobre técnicas, modelos y definiciones existentes acerca de los problemas a resolver, y adoptando fundadamente una posición al respecto.[47]

En general, la elección no involucraba la producción de conocimiento científico nuevo. Se desarrollaban sí investigaciones para testear la aplicación de los métodos, criterios, etc. extranjeros en los procesos y productos locales y argumentar la adopción de la postura extranjera que se eligiera seguir. Es decir, el proceso de toma de decisiones en las reparticiones públicas no se basaba en un conocimiento endógeno. Estaba basado en conocimiento científico técnico ya elaborado (muchas veces hibridado con cuestiones económicas, políticas, etc.) sobre el que se discutía, estudiaba, argumentaba y, algunas veces, se podía llegar a modificar en aspectos secundarios.

¿Cómo procedían? Primero identificaban una situación problemática que era colocada en agenda. Luego exploraban las posibles soluciones a la cuestión adoptadas en países de referencia del resto del mundo. Analizaban tanto las investigaciones y bibliografía científica especializada sobre el tema, como la coyuntura económica y jurídico-política en la que se había seguido cada criterio. El próximo paso era estudiar las características locales que asumía el problema bajo discusión, realizando algunas investigaciones en los laboratorios de las Oficinas Químicas, que reproducían los experimentos ya realizados en productos locales. Algunas veces, simplemente tomaban estudios locales disciplinares (medicina, química pura o aplicada, etc.) relacionados con el problema. A partir de todos estos datos, delineaban las formas que asumía el problema local y debatían acerca de la conveniencia de adoptar en nuestro país los métodos, técnicas, etc. extranjeros que habían sido explorados.

El problema de la adición de vitaminas a los alimentos

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Un buen ejemplo de esta dinámica de la toma de decisiones de los funcionarios bromatólogos puede ser el planteo del Dr. Venancio Deulofeu, del Instituto Bacteriológico del Departamento Nacional de Higiene, en la Conferencia central del II encuentro (Córdoba, 1937), quien problematizó la incorporación de vitaminas en los alimentos (AA. VV., 1937: 70).

Deulofeu comienza emplazando la situación problemática: la concentración de la población en las ciudades llevaba al aumento de procesos industrializados para elaborar alimentos. Los alimentos elaborados eran sometidos a tratamientos físicos y químicos que podían provocar trastornos en la salud por la falta de algunas vitaminas, ya sea porque los alimentos las perdieron en su conservación y elaboración o porque originariamente no las contenían. Surgía entonces el interrogante acerca de si era lícita y justificable la adición de vitaminas a los alimentos en forma permanente y como práctica industrial.

En segundo lugar, realiza una exploración de las investigaciones y recomendaciones a nivel internacional sobre cada una de las vitaminas conocidas entonces (A, B, "*otras vitaminas B"*, C, D y E), analizando distintas fuentes: un estudio sobre el raquitismo en Inglaterra (Drummond, 1935); las recomendaciones del Comité de Alimentación y de Farmacia de la *American Public Health Association* sobre la necesidad de vitaminas en el niño y el adulto; informes de expertos de la Organización de Higiene de la Liga de las Naciones (Burnet y Aykroyd, 1936); los parámetros de la Farmacopea Británica, etc. El investigador relata la "experiencia extranjera" ilustrando el caso del aumento del consumo de grasas hidrogenadas o margarina, durante cuya fabricación se destruía la vitamina A contenida en la grasa natural. Por esta práctica, algunos países europeos habían presentado muchos casos de avitaminosis A durante la guerra, y por ello se toleró la adición de vitamina A y D a la margarina. Pero, advertía, no se trataba de una decisión científica sino que *"aquí nos encontramos con un problema económico"*, porque la margarina, aún *vitaminizada*, era más barata que la manteca natural.

Deulofeu cita estudios realizados en Estados Unidos (Hess y Lewis, 1933) y datos tomados de Noruega, Londres, París, Berlín. Luego recopilaba las cinco diferentes prácticas para aumentar el contenido de vitamina D conocidas por entonces (aceite de hígado de bacalao, irradiación directa del cuerpo por rayos ultravioletas, leche activada por exposición a rayos ultravioletas, una sustancia extraída de la levadura que debía irradiarse, el *ergosterol*, y la leche de levadura creada por alimentación de la vaca con levadura irradiada) y los países, estados subnacionales o ciudades que admitían cada una (Alemania, Suiza, Chicago, Detroit).

En tercer lugar, analiza la "*situación en nuestro país*". Habiendo establecido, según estos estudios, las necesidades respecto de las distintas vitaminas *"lo primero que debe determinarse es si el contenido en las mismas de los diferentes alimentos naturales de la región, y que forman la dieta media de los habitantes, cubre sus necesidades",* si la mayor parte de una *"determinada capa social"* demostraba un déficit permanente, se debía *"no sólo tolerar sino obligar la adición de la misma a alimentos sustitutos"*, por más que esta afirmación pueda parecer una *"herejía bromatológica cuando se contemplan las cosas con el estricto criterio del alimento natural puro"*, dogma que orientaba las Conferencias (capítulo III.3).

Si bien la adición de vitaminas era una necesidad en algunos países, Deulofeu entendía que debía estudiarse la conveniencia de extender la práctica a nuestro país, lo cual se realizaría por vías: *"la determinación del contenido en vitaminas de los alimentos usuales en cada región y el estudio de la existencia de avitaminosis, especialmente en la infancia"*. En este punto ingresaban los estudios sobre las características de los alimentos locales en comparación con el resto del mundo: estudios sobre los alimentos en algunas regiones del norte argentino (Mazzocco, 1929, 1936) o de carácter general (Rietti, 1936; Mendive, 1936). Estos revelaban en nuestros

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

alimentos valores de vitaminas iguales o superiores que en otras partes del mundo. Las diferencias se explicaban por características locales, por ejemplo, la mayor proporción de vitamina A en las mantecas argentinas se debía a que los animales productores eran alimentados con pastos frescos durante todo el año (más rico en vitamina A que el forraje estacionado usado en otras naciones). Estas investigaciones concluían afirmando que las necesidades de vitamina A, B y C estaban cubiertas en nuestro país.

El problema se presentaba con la vitamina D. Aquí ingresaba datos de estudios médicos que probaban un raquitismo leve en niños en el país (Garrahan, 1934; Garrahan y Muzio, 1933, 1934; Sujoy, 1936). Pero, como sólo habían sido realizados en Buenos Aires, entendía que faltaban datos para confirmar la existencia de raquitismo en todo el país.

Finalmente, el conferencista adoptaba una posición. Hacía varias aclaraciones: que se trataba de un problema de organización para la profilaxis y la curación del raquitismo, que la elección de los métodos *"era algo a decidir conjuntamente por médicos y bromatólogos especializados en problemas de nutrición";* que a falta de estudios locales todavía no se podía adoptar una posición respecto a la adición de vitaminas. Deulofeu aconsejaba *"continuar como hasta hoy, con el tratamiento individual de los casos, ante la vigilancia personal del médico y con productos medicamentosos"*. Concluía que: 1. no estaba justificada la adición sistemática de vitaminas a alimentos naturales, salvo para el caso de la vitamina D, 2. era conveniente estudiar el raquitismo en el país y el contenido de vitamina D de las leches argentinas, 4. si se llegara a autorizar la venta de alimentos adicionados con vitaminas, ésta debía estar sujeta a un estricto control del proceso de fabricación que asegurara el contenido de la vitamina que se manifestaba.

El segundo eje temático abordado en las Conferencias Bromatológicas (según el esquema anteriormente trazado en el cuadro) la "homogenización del vocabulario científico técnico", era una necesidad derivada del fin primordial de la Conferencia: arribar a un texto normativo uniforme para todo el país.[48]

Si las normas jurídicas son, según una de las miradas posibles, enunciados que se componen de palabras, una primera condición para la eficacia en la aplicación de los textos legales era acordar un vocabulario común y precisar el significado de cada término. Este aspecto era importante no sólo para coordinar la acción de las Oficinas Químicas de todo el país entre sí, sino también del conjunto de estos organismos de policía alimentaria con otras reparticiones del Estado que lidiaban con algún aspecto de la gestión de sustancias alimenticias (Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, etc.).[49] Las Oficinas Químicas trabajaban en conexión con otros organismos oficiales que cumplían tareas semejantes en el orden municipal, nacional o provincial, y el buen desarrollo de sus tareas dependía del nivel de cooperación y coordinación con esos organismos.[50]

Agrupamos en el tercer eje de las Conferencias algunos casos especiales de alimentos que, por su mayor producción o por alguna característica especial de mercado, requerían una atención particularizada. Podemos mencionar como ejemplo algunas recomendaciones adoptadas en la I Conferencia: el contralor higiénico de la leche, la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

implantación del contralor bacteriológico y criptogámico de las conservas de tomate y la aplicación de métodos biológicos para investigar las substancias antifermentativas y antisépticas en las bebidas fermentadas (para luchar contra la "*arraigada costumbre*" de los productores de subsanar con esas sustancias los defectos en el tratamiento de las materias primas y en la elaboración), etc. (AA. VV., 1935: 50). En relación con estos problemas, también funcionaba la dinámica de exploración de las soluciones extranjeras que eran receptadas localmente según su adaptabilidad a las condiciones económicas y políticas y las posibilidades científico técnicas.

La normalización de los procedimientos de control e interpretación de sus resultados constituiría un cuarto eje de la discusión. Esta labor de normalización era fundamental para llevar adelante las tareas de control en forma coordinada. Por un lado, era una exigencia técnica científica, pues la estandarización de métodos e interpretación de resultados era necesaria para la replicabilidad de los experimentos. Por otro lado, esta estandarización en la medición y control para detectar adulteraciones y otras operaciones fraudulentas, que daban lugar a la aplicación de sanciones, se hacía jurídicamente necesaria por respeto al principio general de igualdad ante la ley. Todos los sujetos sometidos al contralor obligatorio del Estado debían ser inspeccionados según los mismos parámetros y con los mismos métodos.[51]

Bajo un quinto y último eje agrupamos cuestiones que se pensaban directamente vinculadas con conceptos jurídicos, tales como las normas para rotulación de envases y la propaganda de los productos alimenticios en general o el *"alcance de la legislación bromatológica" y* los *"aspectos jurídicos del alimento puro"* (capítulo III.3).

En todos los temas abordados, las discusiones de los funcionarios bromatólogos partían de la base de conocimientos científico- técnico, pero su preocupación era fundamentalmente resolver problemas prácticos hallados en la labor de control de las reparticiones públicas, guiados por un fin inmediato de facilitar y coordinar homogéneamente esas tareas en todo el país, y con un fin mediato de contribuir al "progreso de la industria nacional", a la protección del comercio leal y justo, a la defensa de la salud de la población, del "bolsillo del consumidor", del acceso a los bienes alimenticios por todas las clases sociales en igualdad de condiciones, etc.

Otra marca del pragmatismo de los funcionarios era su interés en abordar en cada encuentro temas de especial significación para la zona donde se desarrollara el evento resolviendo problemas característicos de las materias primas o productos característicos de la región en que se realizara.[52] Así, en ocasión de celebrarse en Santa Fe (1935) la conferencia plenaria del evento, a cargo del Dr. Alfredo Sordelli, Director del Instituto Bacteriológico Nacional, la misma versó sobre *"La leche de consumo. Su defensa higiénica"* (5 de julio de 1935), mientras que en Mendoza (1939) la conferencia central

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

estuvo a cargo del Inspector General de los Laboratorios de Obras Sanitarias de la Nación, Dr. Atilio Bado, quien disertó sobre *"La composición de las aguas y la interpretación de su análisis"* (21 de abril de 1939).[53] La conferencia central en Tucumán, a cargo del Dr. Cross, Director de la Estación Experimental Agrícola de dicha ciudad, fue sobre *"La fabricación del azúcar en su aspecto químico"* (5 de julio de 1941).

II.4. La Bromatología en el escenario nacional

Si bien los funcionarios bromatólogos no estaban interesados en generar nuevo conocimiento para resolver los problemas planteados, y sus investigaciones se limitaron a reproducir métodos y técnicas extranjeras, lo cual sólo los condujo a innovaciones menores, en sus discursos se registra una preocupación por legitimar su tarea en un nuevo espacio disciplinar, una nueva rama de la ciencia a la que estaban contribuyendo ya que era necesario "avanzar" en su estudio. Siguiendo una tendencia internacional (capítulo II.5) intentaron "recortar" de otras disciplinas el estudio de los alimentos como una disciplina nueva, diferenciada por su objeto. Los argumentos utilizados para justificar esta pretendida "Ciencia Bromatológica" en el país fueron diversos.

La relevancia de los estudios en Bromatología se evidenciaba, insistían, por la "toma de conciencia" sobre la problemática de los alimentos a nivel mundial y su correlativa incorporación en las agendas de los organismos internacionales. En la II Conferencia Bromatológica (1937), Sánchez Díaz apuntaba que la alimentación se había convertido en un *"problema de interés mundial, empeñoso y hábilmente dirigido desde ese vasto organismo internacional que se llama Sociedad de las Naciones".* Explicaba que las informaciones publicadas por esa institución manifestaban *"el gran progreso que se va alcanzando en empresa tan compleja y difícil como es la de la alimentación popular, creándose la nueva rama científica: la bromatología o ciencia de los alimentos"* (AA. VV., 1937: 31)[54] .

El contexto de las grandes guerras, la necesidad de mantener los soldados en condiciones saludables para el combate y la escasez de alimentos disponibles para la población habían aumentado los estudios en el campo de la nutrición. Muestra de la visibilidad que cobraba la cuestión a nivel internacional, fue la entrega del Premio Nobel de la Paz en 1949 a Jhon Boyd Orr (1880-1971) por sus investigaciones en esta área[55].

Los funcionarios bromatólogos pretendían llamar la atención de las autoridades sobre el problema de la "*mala alimentación del pueblo argentino",* invocando este contexto internacional. Sostenían que la gravedad e importancia de las enfermedades provocadas o asociadas a una deficiente alimentación hacían necesaria la intervención estatal mediante una rigurosa fiscalización de los alimentos que se consumían. Presentaban sus tareas como una acción complementaria a aquella que estaban llevando adelante los

médicos higienistas en el campo de la salud.

En el primer encuentro nacional de bromatólogos (Santa Fe, 1935), Sánchez Díaz inició el discurso inaugural destacando que allí afrontaban *"el estudio de una importante cuestión nacional y de innegable trascendencia para el país. Nuestros higienistas han lanzado hace tiempo la grave afirmación de que el pueblo argentino está mal alimentado".*[56] Explica cómo esta "*escuela de investigadores"* se dedicaba a la obtención y difusión de normas prácticas sobre la alimentación para *"enseñar qué se debe comer",* pero que esta *"obra técnica y social"* sería ineficaz sin el *"apoyo de la fiscalización alimentaria, forma de la bromatología que muestra el grado de pureza de nuestros alimentos y que evidencia cómo se los adultera (…)"* (AA. VV., 1935: 23).

Se destacaban las *"perniciosas repercusiones"* que tenían *"sobre la salud y la economía de la población, las distintas formas de fraude efectuados por la industria y el comercio deshonestos, la competencia comercial desleal y las propagandas engañosas"* (Irigoyen Freyre, 1942: XXII). Competía a las autoridades civiles *"desterrar"* estas prácticas, mediante un estricto control en los productos alimenticios. Precisamente, la misión de evitar el engaño, el fraude y la falsificación era el aspecto central que había dado origen a las Conferencias Bromatológicas (capítulo II.3), según lo explicara su presidente, el Dr. Sánchez Díaz (AA. VV., 1935, 1937, 1939, 1941).

La necesidad de expandir e intensificar el control estatal era conectada con los cambios operados en esas últimas décadas en el desplazamiento y concentración de las poblaciones en los centros urbanos, así como las repercusiones de estos cambios en el modo de producir, distribuir y consumir los alimentos. Cuando el mercado de alimentos y bebidas era mayormente de importación, el contralor de las Oficinas Químicas de las Aduanas había sido suficiente para asegurar las condiciones adecuadas de los productos. Gracias a una evolución comercial e industrial operada en esos últimos años, se elaboraban en el país cada vez más substancias alimenticias. Este aumento de la producción nacional imponía la urgencia de reordenar la vigilancia y ampliar la acción de las Oficinas Químicas municipales y provinciales.

Los funcionarios bromatólogos imputaban a las autoridades públicas un interés en perfeccionar la legislación represiva del fraude alimentario (AA. VV., 1935)57. Si bien una cierta regulación jurídica de la cuestión alimentaria existía desde fines del siglo XIX en nuestro país (capítulo II.1), los funcionarios bromatólogos consideraban que a medida que aumentaba la magnitud del problema debía paralelamente ir aumentando la intensidad y la extensión de la regulación, otorgando más jurisdicción y competencia a sus Oficinas.[58]

En la primera Conferencia Bromatológica de 1935 fue descrito el escenario, tanto nacional como internacional, que justificaba la emergencia de una fiscalización estatal

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

organizada, sin embargo la Bromatología no aparece aún definida como ciencia autónoma.[59] La idea de una Bromatología como "ciencia" surge en los discursos de las Conferencias Bromatológicas subsiguientes. Aparece como un punto de confluencia de otros saberes, como un proceso en construcción: *"el conocimiento de aquella disciplina es motivo, todos los días, de nuevos aportes que van ensanchando sus horizontes y aumentando la complejidad de su estudio, con el concurso de la fisiología, de la bacteriología, de la física, pero sobre todo, con auxilio de la química y dentro de ésta, con su importante rama de la química biológica"* (AA. VV., 1941: 37).

Como modo de abordar esta "ciencia en construcción", recurrimos a la tipología estilizada propuesta por Terry Shinn (2002) para caracterizar los diferentes regímenes de investigación científica y tecnológica.[60]

La Bromatología, tal como es descripta por los funcionarios bromatólogos en esta etapa, encuadra en la idea de régimen de transición por varias razones.[61] Las oportunidades profesionales e intelectuales de los bromatólogos se sitúan en la periferia de los campos disciplinarios y de las instituciones tradicionales. La oportunidad profesional que congrega a los bromatólogos emerge desde el Estado, al requerir conocimiento especifico para controlar la fabricación, manipulación, transporte, expendio, etc. de alimentos y bebidas. El desempeño de estas funciones de fiscalización pública requirió de sus practicantes dar un paso hacia fuera de sus disciplinas de origen, en la medida en que necesitaban técnicas, datos, conceptos y colaboración de disciplinas vecinas[62]. Los recursos cognitivos, técnicos y humanos utilizados para construir conocimiento que permita "reprimir el fraude alimenticio" provienen de varias disciplinas. Los bromatólogos se desplazan por estos campos disciplinarios, dibujando una trayectoria oscilatoria de ida y vuelta hacia las disciplinas tradicionales en las que se formaron (química, farmacia, medicina, biología, veterinaria), tomando los conocimientos que necesitan para aplicarlos a la resolución de los problemas cotidianos a los que se enfrentan para el control bromatológico.

Los funcionarios bromatólogos que provienen de la química, por ejemplo, a la vez que comunican los resultados de sus investigaciones en los Congresos nacionales e internacionales de Química e imparten clases de materias tradicionales (química orgánica, inorgánica, etc.) en las Universidades (capítulo II.2), también participan en las comisiones redactoras de la legislación alimentaria y ejercen puestos claves en los organismos estatales de control de alimentos. En ambos espacios llevan adelante una tarea investigación para la normalización de los parámetros de control del Estado. La demarcación entre academia (disciplina) y las Oficinas Químicas (profesión) se mantiene, pero permite el pasaje continuo entre ambas arenas. Más allá del particular ámbito de circulación de conocimiento que configuraban las Conferencias Bromatológicas

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Nacionales, no existió un espacio institucional ni cognitivo diferenciado y propio que permitiera visualizar un régimen transversal.

A nivel cognitivo, los funcionarios bromatólogos destacan como característico de esta nueva "ciencia" (aquello que justificaría su autonomía) a su objeto de estudio: los alimentos. En la III Conferencia Bromatológica (1939) Sánchez Díaz explicó que la Bromatología comprendía *"una ciencia muy amplia"* relacionada *"exclusivamente con los alimentos, pero que encierra una cantidad de etapas dentro de esa organización básica, de esa finalidad comercial de la Bromatología: considera el alimento desde que la naturaleza lo produce o desde que la industria lo entrega al consumidor, hasta el momento en que se lo aprovecha el organismo"* (AA.VV., 1939:30).

Ya en 1937 (II Conferencia Bromatológica) Sánchez Díaz detalló por primera vez los contenidos del objeto de estudio esta "*nueva rama científica*". Dos años más tarde, durante su discurso inaugural de la III Conferencia Bromatológica Nacional, enumera y comenta cada uno de los problemas que encaraba la Bromatología. Una comparación de ese listado con los temas que actualmente comprende la Bromatología, permite concluir que hacia fines de la década del 1930 esta rama ya estaba delimitada y problematizada con una fisonomía muy similar a la actual.[63]

Bromatología **Sánchez Díaz, A. -193964**	**Bromatología** **Montes, L. - 198165**
"… estudia la composición química de los alimentos para conocer los constituyentes que los integran analizando con rigor científico la proporción en que los distintos componentes intervienen y con ello se logra conclusiones de alto valor eminentemente práctico"	*"… comprende el estudio de la composición de los alimentos y sus materias primas y de la estructura de sus componentes (Food Structure and Composition, en el habla inglesa)".*
"… se traduce en el valor calórico de los alimentos, en el rendimiento, en el tributo que ese alimento da al individuo que lo digiere. Estudia la Bromatología la proporción de ese alimento que no es asimilada por el organismo, es decir, la porción no utilizada. Estudia también la Bromatología la composición de los alimentos para establecer la proporción en que estos deben intervenir a los efectos de establecer un régimen alimenticio para sanos y enfermos, a fin de que todos puedan tener la cantidad necesaria y básica para el normal desenvolvimiento y desarrollo de su organismo"	*"…la nutrición (papel y metabolismo de los alimentos en el organismo) (Food Research and Nutrition)"*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

"Estudia, asimismo, mediante el análisis químico, físico, bacteriológico, físico- químico, los elementos extraños que los alimentos pueden poseer, en formas diferentes. Elementos extraños estos, que algunas veces presentan al producto alimenticio bajo una forma mas atrayente o con un color mas llamativo, o con un aroma mas intenso y agradable, pero que, en la generalidad de los casos, rebajan el valor alimenticio propio del producto. Por consiguiente debe eliminarse esa forma indirecta y artificial de la aparente mejora en los artículos destinados a la alimentación"	*"… los aditivos a los alimentos (Food Aditives)",*
"estudia asimismo las modificaciones que los alimentos experimentan por efecto de las alteraciones debidas a fenómenos físicos naturales: la acción del calor, de la luz, del tiempo, de la humedad, son elementos capaces de provocar alteraciones y fenómenos físicos de descomposición en los alimentos"	*"… la toxicología alimentaria o bromatológica (Food Toxicology)",*
"Y la Bromatología también entiende en esas cuestiones y va aun más allá, va a legislar la forma en que el alimentos debe llegar al consumidor, considerando la redacción de los rótulos, de las etiquetas, a fin de que no se desvirtúen los conceptos propios de los alimentos, y no se engañe al consumidor con apariencias, datos o referencias equivocadas".	*"…la legislación bromatológica o alimentaria (Food Acts and Regulations)",*
	"…la tecnología de los alimentos (proceso de elaboración) (Food Technology, Engineering and Manufacture) y la conservación de los alimentos (rama de la anterior) (Food Preservation)"
	"…el saneamiento de la industria alimentaria (Food Plant Sanitation)"
	"…y la microbiología de los alimentos (Food Microbiology and Food Spoilage)"

Si bien el listado de los temas y problemas abordados por la Bromatología a fines de 1930 coincide en gran medida con la versión actual, es interesante observar el trabajo de explicitación del contenido de algunas cuestiones en el discurso de 1939 y el énfasis en la necesidad y relevancia de su abordaje. La simple enumeración sin mayor fundamentación que suele incluirse en los listados de los manuales de Bromatología actuales (Montes, 1981; Bello Gutiérrez, 2000; Kuklisky, 2003) presupone la importancia del estudio de cada una de las áreas.

Así, la descripción de los contenidos de la nutrición como un capítulo dentro de la bromatología estaría indicando la necesidad de legitimar la regulación estatal de todo aquello que compone la alimentación del individuo. Esta regulación se asienta en la

protección de la salud de la población, principio que se opone a la visión liberal individualista que informaba las primeras regulaciones del control de los alimentos, las cuales, como vimos, aparecen por una necesidad de fiscalización impositiva del comercio interno y externo. Esta pretensión de extender la función de control estatal de los alimentos más allá del objetivo de regulación del comercio y recaudación de tributos, interviniendo en la salud de la población como un todo, debía ser explicada y justificada.

La misma observación cabe respecto a los siguientes dos aspectos. Por un lado, el acento puesto en la necesidad de control de aquellas acciones comerciales que, en pos de mejorar el producto, lo deterioraban. Se intentaba luchar contra toda sustancia extraña (aún las inocuas) que atentaran contra la "pureza" del alimento (capítulo III.3). A fines del siglo XX la cuestión de los aditivos parece plenamente aceptada y su regulación ya institucionalizada, no precisando de una elaborada fundamentación como la que se observa a principios de siglo.

Por otro lado, la necesidad de incluir la dimensión legal en el contenido de la bromatología era fundada en la finalidad de poseer herramientas de persecución del fraude alimentario y proteger así al consumidor de los posibles "engaños" de la industria alimenticia.

Caben algunas aclaraciones en relación con las últimas tres celdas de la columna correspondiente al manual de 1981. Estos aspectos no están expresamente mencionados en los discursos de las Conferencia Bromatológicas. Sin embargo, la tecnología de los alimentos, todo lo que hace a su proceso de elaboración y conservación, así como el saneamiento de la industria alimentaria, sí eran contemplados por los expertos, según cabe deducir del importante lugar que ocupaba su regulación en los proyectos de Código Alimentario que redactaron. El estudio de estos procesos de elaboración, conservación, etc. de alimentos, era considerado pero limitado a la perspectiva del Estado. Los funcionarios bromatólogos conocían y estudiaban estos procesos pero porque necesitaban entenderlos para poder saber cómo regularlos y lograr su efectivo control. Es decir, el interés de los miembros de la Conferencia era arribar a conclusiones que aplicarían en su labor de fiscalización estatal, no al fomento directo de la producción desde el punto de vista del sector privado66 . En la IV Conferencia Bromatológica (1941) Sánchez Díaz reafirmaba el carácter de "ciencia de los alimentos" de la Bromatología, comentando el "*desarrollo extraordinario"* que habían experimentado en esos últimos años las investigaciones de laboratorio (AA. VV., 1941: 37).

Como fue señalado en relación con el surgimiento de una profesión en torno al control de los alimentos (capítulo II.2), una característica saliente del modo de configuración de la nueva ciencia de los alimentos es su vinculación con el accionar político-administrativo del Estado: el control de la composición e higiene alimenticia

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

para la represión del fraude alimenticio. El foco de la atención de los funcionarios bromatólogos estaba puesto en un *"limitado y concreto aspecto"* del vasto *"programa de la bromatología":* la *"represión del fraude alimenticio para descartar del comercio los artículos de venta pública que sean calificados inaptos para su consumo y el de coordinar y unificar las diferencias que puedan existir entre las normas vigentes"* (AA. VV., 1941: 39).

En conclusión, lo que parece surgir a mediados de la década de 1930 en nuestro país, es una agrupación de diversos expertos formados en disciplinas tradicionales (química, bioquímica, farmacia, biología, medicina, veterinaria, etc.) en torno a un objeto, los alimentos, cuya fiscalización pública presentaba dificultades particulares. Para resolverlas, tomaron aportes de diferentes disciplinas tradicionales. Progresivamente, van perfilando los contenidos de esta pretendida nueva rama, y proclaman la autonomía de su estudio bajo el nombre de "ciencia de los alimentos" o "ciencia bromatológica". Estos expertos se aglutinan en torno a una finalidad específica compartida, la represión del fraude alimenticio, que venía dada por su posición en las agencias sanitarias del Estado. La creación de la bromatología como ciencia de los alimentos aparece en esta etapa como un proceso más retórico que efectivo. No parece generarse en torno a los estudios para la represión del fraude alimenticio ni una nomenclatura ni marcos institucionales típicamente científicos que permitan considerar como creada a la Ciencia de los Alimentos.

II.5. La regulación de los alimentos en la dimensión internacional

Los esfuerzos de un grupo de expertos para impulsar la regulación del control de los alimentos en Argentina no se dieron en forma aislada. Un movimiento en pro de la defensa del alimento puro y la aspiración de una legislación uniforme para la represión del fraude alimenticio registra antecedentes remotos.

La denominada doctrina del alimento puro constituyó una de las estrategias utilizadas por los funcionarios bromatólogos de la provincia de Santa Fe para enrolar distintos actores en su red de control codificada para toda la provincia (capítulo III.3). Rastrearemos los antecedentes de esa doctrina y el movimiento codificador de la regulación alimentaria, pasando por alto algunos "hitos" que suelen ser referenciados en las historias oficiales, por no encontrar conexión con el problema que aquí nos ocupa. Nos referimos a algunos primeros hitos de regulaciones en la Edad Antigua o Media (Codigo de Hammurabi, Leyes de Moisés, etc.) que suelen tomarse como punto inicial de las recopilaciones históricas de la regulación de los alimentos (entre otros, Hutt, 2005; Lasztity et. al, 2004; Caoimhin Macmaolain, 2007; Rodríguez Font, 2007, Seabourne, 2006; O' Rourke, 2005), así como también los "descubrimientos" de célebres científicos de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

la química o biología (Lavoisier, Liebig, Bernard, Bertrand, Pasteur, etc.) que suelen situarse en las primeras etapas de los relatos de historia institucional de la bromatología (Mullor, 1949; Bello Gutiérrez, 2000; Kuklinsky, 2003).

Ubicamos el primer antecedente de los estudios modernos de la adulteración de alimentos que movilizó hacia la construcción normativa en la publicación del célebre tratado de Friederich Accum, en 1820. A partir de esta obra, el problema de la adulteración de los alimentos deja de identificarse solamente con un tema comercial y es considerado también una cuestión de seguridad.[67]

Hasta entonces, las regulaciones sobre los alimentos se justificaban en la protección de las expectativas económicas de los compradores. La prohibición legal de la adulteración se basaba exclusivamente en estas preocupaciones económicas (Hutt, 2005). "*A treatise on Adulterations of Food and Culinary Poisons*", de Accum (1820), llamó la atención de la población inglesa sobre el creciente problema de los alimentos, enumerando variados ejemplos de alimentos de la época que usaban colorantes venenosos o que enmascaraban la verdadera naturaleza del producto (Adam Burrows, 2009). Accum fue el autor del axioma "alimento puro" y llevó adelante una campaña para alentar a médicos y químicos a interesar a las autoridades sobre la necesidad de reprimir oficialmente estos fraudes, y trabajar para que los Congresos de Medicina y Farmacia hicieran caso de tal necesidad (Guajardo, 1998).

Otro hito en la preocupación científica por los alimentos es el reporte de Sir Arthur Hill Hassall sobre adulteración de alimentos, también en Inglaterra, aproximadamente 35 años después de la publicación del Tratado de Accum. Hassall desarrolló usos del microscopio para determinar la adulteración de los alimentos y pudo establecer métodos de análisis para controlar y asegurar la pureza de los alimentos. Elaboró un reporte acerca del estado de los alimentos en Inglaterra que desencadenó un enérgico reclamo por una regulación alimentaria. De este reclamo resultaría luego la primera norma de protección de los alimentos de Occidente, la *Food Adulteration Act* inglesa de 1860 (Adam Burrows: 2009).

Los gobiernos nacionales comenzaron a manifestar una preocupación por la creación Oficinas Químicas y la redacción de reglamentos generales sobre alimentos y medicamentos a partir del reclamo de los expertos reunidos en el 6º Congreso Internacional de Farmacia (Bruselas, 1855). En dicho evento se propuso: *"a) la creación de servicios estatales de represión de fraudes, b) la elaboración de un convenio internacional para unificar la legislación en un Código, c) la necesidad de comunicar los fraudes alimentarios que se comprueben en un país a los demás para asegurar así su represión y control internacional"* (Guajardo, 1998: 34).

A nivel de estructuras institucionales para la fiscalización de los alimentos, unas de

las primeras reparticiones que se crean fue el Laboratorio Químico Municipal de París, en 1878. Este laboratorio sirvió de modelo a muchas Oficinas Químicas latinoamericanas, entre ellas la correspondiente a la Municipalidad de Buenos Aires. El 15 de febrero de 1881 se encomienda a un reconocido profesor de química, el Dr. Pedro Arata, un viaje oficial para estudiar organización del Laboratorio parisino a los fines de orientar el diseño de una Oficina Química de Buenos Aires (Guatelli, 1981; Arata, 1883). La Oficina Química Municipal de la ciudad de Buenos Aires, que finalmente se crea en 1883 siguiendo las recomendaciones de Arata, fue el primer laboratorio oficial instituido en América del Sur (Sánchez Díaz, 1937).

A partir de lo aconsejado por el Congreso de Farmacia en Bruselas y de diversos Congresos de Medicina, Farmacia e Higiene que le siguieran, los gobiernos comenzaron a ordenar las disposiciones nacionales sobre fraudes alimenticios con carácter general. Como vimos, Reino Unido es el primer país que sanciona una legislación nacional. Luego de la publicación del Tratado de Accum, entre 1821 y 1850, hubo varios intentos del Parlamento para legislar los alimentos, pero ninguno prosperó. Recién en 1860 se aprueba la "*Food and Drink Act*", que instauraba procedimientos sumarios para el control de alimentos y bebidas y creaba la figura del "Public Analysts" para su inspección y reporte de los fraudes (Lang, 2006).

En el continente americano, Canadá fue el primer país dictar una legislación general sobre alimentos, cuando en 1875 sanciona la *Inland Revenue Act (IRA),* que entra en vigor en 1876. Esta legislación, dirigida a gravar los licores y modificar la ley de impuestos internos para prevenir la adulteración de alimentos, bebidas y drogas, fue el primer esfuerzo consolidado para regular la seguridad alimentaria en Canadá (Gnirss, 2008: 38).

En el contexto Latinoamericano, Argentina fue uno de los primeros países en organizar la regulación del control de alimentos (capítulo II.1 y 2). También en Brasil se registran antecedentes tempranos, ya en 1884 se pone en funcionamiento un Laboratorio de Higiene (más tarde denominado Laboratorio Nacional de Análisis) para la persecución del fraude alimenticio y en 1908, por Decreto 709, la prefectura del Distrito Federal organiza el Laboratorio Municipal de Análisis (Albuquerque, 1937).

En Estados Unidos, la preocupación por la defensa de la pureza de los alimentos puede rastrearse a fines de 1800s.[68] En ese país, la persecución pública del fraude alimenticio se configura como cuestión de Estado a comienzos de 1900s, a través de la actuación Harvey Washington Wiley,[69] quien demostró públicamente la gravedad del problema y la consiguiente necesidad de una legislación nacional de alimentos y medicamentos. Wiley es considerado por los historiadores el principal responsable de la *Pure Food and Drug Act,* de 1906 (Anderson, 1958; Bailey, 1930; Young, 1989), al punto de ser conocida como la "Wiley Act".[70] Esta regulación fue posible luego de dos décadas

de luchas en el Congreso norteamericano, dada la gran oposición a una regulación federal de los alimentos y medicamentos (Bailey, 1930).

Esta regulación, que constituye un hito en la legislación alimentaria norteamericana, tuvo muchos problemas en su aplicación, pues sus términos eran muy vagos e imprecisos. No definía estándares para la aprobación de los alimentos (como sí lo hacía para los medicamentos), tan sólo prohibía en general la adición de cualquier ingrediente que pudiera significar un sustituto de los alimentos, disimular daños, representar una amenaza a la salud o constituir una sustancia en descomposición. La interpretación de estas disposiciones condujo a muchas batallas legales.

Wiley había llevado adelante experimentos para testear la seguridad de los cinco conservantes alimenticios más usados en Estados Unidos (ácido bórico y bórax, ácido silícico y salicilatos, acido sulfúrico y sulfatos, ácido benzoico y benzoato, y formaldehído), utilizando el único medio que podía determinar la seguridad de los alimentos por entonces: conformó un "escuadrón del veneno" (*poison squad*) con un grupo de doce jóvenes empleados sanos que entre 1902 y 1904 accedieron a ingerir alimentos contaminados. Luego de realizar estas pruebas, Wiley se convenció de que la mayoría de estos aditivos no significaban más que adulteraciones innecesarias.[71] La sanción de la *Pure Food and Drug Act* significó el triunfo de su visión, contraria a los aditivos químicos en los alimentos. A causa de esta postura, a menudo confrontó duramente con el Secretario de Agricultura, James Wilson. Algunos episodios de estas batallas llevaron a intervenir al propio presidente Rooselvet para decidir, en última instancia, la dirección de la política y la regulación alimentaria del país.[72] Debido a la presión de sus numerosos adversarios, en 1912 Wiley renuncia a su puesto en el gobierno y funda (y también dirige) el "*Bureau of Foods, Sanitation, and Health*" para la "*Good Housekeeping*", una revista de amas de casa lanzada en 1885, que había creado el "*Good Housekeeping Institute*". Este Instituto contaba con laboratorios que realizaban estudios para asegurar la confiabilidad de sus editoriales. A partir de sus investigaciones allí, Wiley escribió numerosos artículos en la revista y continuó su lucha por la pureza de los alimentos monitoreando las actividades del gobierno (FDA, 2006).

En 1937, se produce lo que más tarde sería conocido como la tragedia del "Elixir Sulfanilamide"73 que produjo un reclamo social por una legislación nacional sobre alimentos y medicamentos más estricta. Al año siguiente, el Congreso norteamericano aprobó la *Federal Food, Drug, and Cosmetic* (FDC) *Act.* Esta nueva ley recogió los estándares que durante esos años habían sido elaborados por expertos de la FDA *(Food and Drug Administration)* para precisar los vagos términos con que Wiley había prohibido toda sustancia extraña a los alimentos en la legislación de 1906.[74] Estas listas fueron receptando decisiones de las cortes norteamericanas que habían ido admitiendo

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

progresivamente la utilización de estas sustancias para poner fin a conflictos concretos que se habían suscitado sobre la interpretación de la regulación redactada por Wiley. Teniendo en cuenta fundamentos económicos, las Cortes norteamericanas flexibilizaron o directamente desestimando el criterio prohibitivo de colorantes y conservantes claramente establecido por Wiley.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

III. EL INSTITUTO BROMATOLÓGICO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1939)

III.1. Irigoyen Freyre y la política sanitaria de la provincia

En el capítulo anterior delineamos a grande trazos el surgimiento de un régimen de control de alimentos en Argentina. Analizamos la creación y expansión de un conglomerado de reparticiones públicas que configuraban el soporte material de este régimen, las Oficinas Químicas. Describimos la conformación de un grupo de expertos en alimentos que se desempeñaban en estos organismos estatales de control y a la vez en el medio académico científico de sus disciplinas de origen, los funcionarios bromatólogos, sus aspiraciones e intereses, su consolidación como grupo en las Conferencias Bromatológicas nacionales, que delinearon un perfil eminentemente práctico a los contenidos la Bromatología en el contexto nacional.

Aquí comenzaremos a indagar estos aspectos situados en el objeto propio de esta tesis, la regulación del control de alimentos en la provincia de Santa Fe. En el presente capítulo nos proponemos abordar la constitución del *polo científico* de la red de control de alimentos en la provincia. Describiremos la forma que asumen las instituciones, la disciplina y la profesión en torno a la fiscalización de los alimentos en el ámbito local. Identificaremos los miembros del agrupamiento de *funcionarios bromatólogos* en el Estado provincial y el modo en que tradujeron el problema alimentario al interior de la provincia. En este primer apartado, intentaremos delinear el programa emprendido por el gobierno provincial para regular la cuestión higiénico-sanitaria, en el cual se inscribe la reforma bromatológica sintetizada en el Código Bromatológico de 1941.

La creación de un Instituto Bromatológico y la codificación bromatológica emprendida en Santa Fe entre 1939-1941, acciones que en conjunto son interpretadas en esta investigación como una red en sí misma, puede ser pensada a la vez como un nodo de una red más extensa: la política higiénico- sanitaria del gobierno provincial, que había sido profundamente modificada entre las décadas de 1930-1940.

La crisis de 1929 produjo en los principales países desarrollados una profunda depresión económica, un aumento del desempleo y destrucción del orden internacional establecido con el abandono del patrón oro, el retorno del proteccionismo y el derrumbe del mercado internacional de capitales (López, 2005). La crisis económica afectó a los países periféricos, renovando e incrementando las demandas a las instituciones a cargo de proveer asistencia social y salud pública, por parte de los sectores populares, los más afectados por el contexto de crisis (Armus y Belmartino: 2001). Durante ese período se generan *"cambios en el mundo de la salud producto de la incorporación de de nuevas tecnologías para la detección y/o tratamiento de enfermedades, que complejizan el campo*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

al tiempo que demandan un rediseño de las instituciones tanto estatales como privadas dedicadas a tal fin. Santa Fe no permanece ajena a esta situación, por el contrario, tanto Iriondo como Argonz transformarán la salud en tema prioritario de la agenda de gobierno" (Piazzesi, 2009: 92).

El énfasis del gobierno provincial en la cuestión sanitaria era parte de una estrategia de construcción de legitimidad de los gobiernos de Iriondo (1937- 1941) y de Argonz (1941- 1943) para reemplazar la legitimidad que el fraude electoral les retaceaba (Piazzesi, 2009)75. La búsqueda de esta "legitimidad sustitutiva" se centró en dos áreas: salud y obras públicas, las cuales *"adquieren en esos años un especial desarrollo, con una dinámica que está estrechamente asociada al quehacer político"* (Piazzesi, 2009:99). Esta acción del gobierno provincial sobre la cuestión higiénico-sanitaria era reconocida por la prensa: "*el cuidado de la salud pública es la obra más importante del gobierno. Inútilmente un pueblo se esforzaría por enriquecerse y educarse sino atendiese primeramente a su salud".*[76]

La gestión sanitaria provincial había sido reordenada en 1938 con la sanción de la Ley provincial Nº 2608 de Asistencia Hospitalaria y Social, que estableció un plan de construcción de hospitales, sanatorios y diversos institutos en toda la provincia y creó una Comisión de Hospitales y Asistencia Social. Esta transformación se consolida con la Ley provincial Nº 2858/39, que crea el Departamento de Salud Pública y el Consejo General de Salud Pública.[77] El Dr. Irigoyen Freyre fue una figura clave en este proceso de reformas sanitarias. Él defendía un *"sistema de servicios único, a cargo del Estado, con unidad de comando a nivel nacional, con distribución geográfica acorde con la presencia de la población y estratificado en niveles de complejidad, acceso igualitario gratuito a la atención medica y a condiciones de vida dignas para la totalidad de la población"* (Belmartino, 2007: 1789). Sin embargo, Irigoyen Freyre no era un visionario, un pensador innovador, pues en la discusión internacional sobre políticas sociales ya se hablaba de planificación, prácticas preventivas, de un abordaje integral que vinculara trabajo, asistencia social y atención médica (Belmartino, 2007). La preocupación por "*definir las nuevas bases doctrinarias que sustentarían la reorganización de los servicios de atención médica se manifiesta en el país a partir de los años ´20"* (Belmartino, 2007:178).

Irigoyen Freyre comienza su trayectoria en la burocracia estatal siendo el primer director de la mencionada Comisión de Hospitales y Asistencia social. Luego es nombrado director del Departamento de Salud Pública, y más tarde es Ministro de Instrucción Pública y Fomento. El punto culminante de su trayectoria pública llega con la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo de la provincia, que impulsa y dirige entre 1941-1943. Desde estos cargos, apoyó las acciones de reforma bromatológica de la provincia, siguiendo los postulados básicos para toda la administración sanitaria (unidad de comando

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

y regulación uniforme para la protección de la salud pública). Así, argumenta ante las autoridades la creación del Instituto Bromatológico provincial y la sanción del Código Bromatológico como piezas necesarias en la gran reforma sanitaria: *"… el estudio permanente de los diferentes problemas relacionados con la alimentación por organismos técnicos especializados, debe ser propiciado y estimulado en toda forma por el gobierno que desea verdaderamente dar cumplimiento a una obra social bien inspirada"* (Irigoyen Freyre,1944: 22).[78]

Freyre presentaba la normalización y reglamentación de los *"numerosos aspectos de la sanidad"* como una tarea urgente para el gobierno y la regulación de los alimentos era considerada un aspecto emblemático de esa paulatina acción de normalización: *"en ninguna parte podrá constatarse con mayor claridad los beneficios de este principio de unificación de la sanidad, como en la aplicación del Código Bromatológico"* porque una *"reglamentación tendiente a preservar la salud de los habitantes por medio del control riguroso de la elaboración y expendio de los productos alimenticios y de consumo"* no sería eficaz si *"no tuviera un carácter general y homogéneo para toda la provincia"* (Irigoyen Freyre, 1944: 40).

Estas modificaciones seguían la tendencia moderna a la unidad en el terreno de la gestión de la salud pública, basada en la idea de que la difusión de enfermedades infecciosas no reconocía límites jurisdiccionales: *"…la creación de una organización sanitaria integral representa, puede decirse, una de las preocupaciones más serias de la vida institucional de todos los países del mundo y muy en especial en los países americanos"* (Irigoyen Freyre, 1941: 15). Bajo esta mirada integral caían distintas cuestiones que hacían al cuidado de la salud de la población: un medio ambiente adecuado, una alimentación racional y suficiente, vivienda higiénica, vestido, etc. En definitiva, trabajo en condiciones de sanidad que le permitan al hombre una *"vida normal".* La salud era considera un "*capital*" a preservar, en cuya tarea tenía una particular responsabilidad el Estado, con las herramientas que le brindaban los adelantos de las ciencias y las técnicas, en especial la ciencia médica (Irigoyen Freyre, 1941).[79]

Unificación y coordinación significaban para el Ministro *"encauzar en un mismo sentido la labor desarrollada por las distintas instituciones consagradas a la asistencia médico social y al desarrollo de las prácticas higiénicas de la población" (Irigoyen Freyre, 1941: 24).* La misma idea se traslada al campo alimenticio, para fundar la ampliación legislativa de facultades de persecución del fraude alimenticio en toda la provincia: las enfermedades de transmisión alimentaria tampoco reconocían límites territoriales.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

III.2. Otros actores en el mapa local y la creación del Instituto Bromatológico

El primer antecedente de una institución a cargo del control de alimentos en la ciudad de Santa Fe data de 1889, cuando se incluyó en el presupuesto municipal una partida para la organización de la Oficina Química Municipal. A partir de la década de 1930, el problema del control de los alimentos y las iniciativas gubernamentales para resolverlo pasó a ocupar un lugar relevante en la agenda política de la provincia (capítulo III.1). Cada acción emprendida en esta materia era publicitada y aplaudida por la prensa local. Las noticias publicadas pueden ser leídas como intermediarios que llevan inscriptas una definición del problema alimentario local como cuestión limitada al plano científico experto. Afirmaban que este problema se resolvería ajustando las exigencias legales en la materia e instaurando reparticiones estatales para manejarlo, fundándose en el entramado científico experto con el que ya contaba la ciudad, resaltando su gran capacidad y reconocida trayectoria en investigación: *"esta Municipalidad cuenta con profesionales y técnicos capaces en la rama bromatológica y Santa Fe dispone de centros científicos de investigación y estudio, como la Facultad de Química Industrial y Agrícola que ya se destaca en el país y fuera de él (…)".*[80]

La sanción del Reglamento Bromatológico también tuvo una positiva repercusión en la prensa local: *"con el Código Bromatológico y la reorganización de la Oficina Química, la Municipalidad de Santa Fe está en condiciones de garantizar la higiene de la alimentación y evitar que se engañe a los consumidores con artículos de mala calidad o de falsa denominación".*[81] Este Reglamento había sido redactado por el Dr. Ángel Mantovani, un reconocido investigador de la UNL y destacado miembro organizador de las Conferencias Bromatológicas Nacionales.[82] Mantonvani se desempeñó como director de la Oficina Química Municipal de la ciudad de Santa Fe desde 1923 hasta 1935 (AA. VV., 1935).

Hasta la primera mitad de la década de 1930, la ciudad sólo contaba con una Oficina Química de rango Municipal. Como se trataba de una ciudad portuaria, productores y comerciantes comenzaron a sentir la necesidad de una Oficina con capacidad para controlar la jurisdicción nacional. La falta de esta dependencia nacional obligaba a los comerciantes locales a practicar los análisis químicos de los artículos que habían sido importados por el puerto de Santa Fe en las ciudades de Rosario o Buenos Aires, con los consiguientes inconvenientes de mayores costos y demoras.[83] Ante este reclamo, en 1935 se habilita mediante la ley de presupuesto de la Nación, una Oficina Química Nacional para la ciudad de Santa Fe.[84] Ángel Mantovani, por entonces director de la Oficina Química Municipal, deja ese puesto para convertirse en el primer jefe de la repartición nacional, desempeñándose allí durante el breve lapso de seis meses hasta su fallecimiento el 11 de noviembre de 1935.[85]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Hacia fines de la década de 1930, la ciudad de Santa Fe contaba con una pequeña pero sólida red municipal de control de alimentos que giraba en torno a dos dispositivos: un dispositivo institucional, encarnado en los organismos de aplicación, control y ejercicio del poder de policía alimentaria, las Oficinas Químicas (una de alcance Municipal y otra Nacional), y un dispositivo textual- legal, el Reglamento Bromatológico Municipal, que establecía con fuerza de ley los parámetros y condiciones de ese control. Este esquema de institucionalización del control de alimentos en la ciudad de Santa Fe será luego replicado a nivel provincial: primero se creará una repartición del Estado (dispositivo institucional) y luego se reclamará la sanción de un Reglamento o Código (dispositivo textual legal) para facilitar sus tareas.

El elemento institucional aparece en la provincia con la fundación del Instituto Bromatológico provincial, organismo que absorbió a la Oficina Química Municipal de la ciudad. El Ministro de Salud Pública y Trabajo, Dr. Irigoyen Freyre, inaugura el Instituto el 27 de diciembre de 1940. En los homenajes y recordatorios de su discurso pueden identificarse los actores protagónicos de esta primera etapa de la red. Este discurso permite trazar un mapa de la relaciones entre los distintos sujetos que irían ocupando la dirección de las reparticiones estatales gestoras de la cuestión alimentaria.

En primer lugar menciona al Dr. Josué Gollán (hijo), quien se hizo cargo de la dirección de la Oficina Química Municipal en 1913, momento en que ésta alcanza *"un gran desarrollo"* (Irigoyen Freyre, 1944).[86] Recordó a Ángel Mantovani, quien *"demostró sus excepcionales condiciones de investigador y hombre de ciencia a través de una densa e inteligente labor revelada en ordenanzas, disposiciones y medidas de excepcional trascendencia para la conservación de la salud pública"* (Irigoyen Freyre, 1944:7). También alabó al Director del Instituto, el Dr. Jorge B. Mullor *"un distinguido profesor titular de la Universidad Nacional del Litoral", "profesional de indiscutida competencia y capacidad en materia de organización e investigación bromatológica".*[87]

El Dr. Jorge Braulio Mullor había sucedido a Mantovani en el cargo de director de la Oficina Química Municipal en 1935. Irigoyen Freyre, en su calidad de Ministro de Salud Pública y Trabajo, fue el vocero principal del Ejecutivo provincial en la presentación y defensa del proyecto de Código Bromatológico (capítulo V), pero reconocía a Mullor la autoría principal del texto.[88]

Las líneas generales del diseño del Instituto respondían a la distribución funcional típica de las Oficinas Químicas, según las pautas que había fijado en 1883 el Dr. Arata para la Oficina Química de la ciudad de Buenos Aires, inspirada en el molde de los laboratorios parisinos (capítulo II.2). En la cúspide del organigrama institucional se preveía la figura de un Director. La labor práctica del Instituto se distribuían en tres ramas: 1. inspección química e inspección veterinaria (con secciones en Santa Fe y Rosario); 2.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

laboratorio químico, bromatológico y de higiene química; 3. organismos técnicos (centros y laboratorios) especializados y de investigación para el estudio de problemas relacionados con la alimentación.[89]

La organización de la inspección y análisis bromatológico se distribuía en las siguientes divisiones:[90]

1. Secretaría y Administración: encargada de la preparación de expedientes que requiriesen resolución de la Dirección. Coordinaba los trabajos de los laboratorios de la ciudad de Santa Fe. Contaba con los aparatos heredados de la ex oficina Química Municipal, y otros nuevos adquiridos entre 1941-1942.
2. Inspección química de 1º sección: a cargo de la vigilancia y contralor químico de once departamentos de la provincia.
3. Inspección química de la ciudad de Santa Fe: a cargo de las funciones de la ex Oficina Química Municipal, en lo relativo a la inspección de comercio e industria.[91]
4. Inspección veterinaria: desarrollaba las funciones de la ex inspección Veterinaria de la Municipalidad de Santa Fe, de contralor de animales destinados al abasto y de los locales de venta, fábricas de embutidos, mataderos y carnicerías en toda la provincia.
5. Inspección Química 2º Sección: a cargo de la inspección de la II circunscripción Judicial.
6. Inspección y contralor de aceites: sección creada en septiembre de 1942, especialmente para el control de grasas y aceites, y el control de establecimientos fraccionadores de productos reservados y su venta, a causa de la magnitud de la industria aceitera en la provincia y el conflicto suscitado por su negativa a cumplir con la normativa bromatológica (capítulo IV.4).
7. Sección laboratorios, subdividida en cinco laboratorios:

   a. Laboratorio Bromatológico: allí se realizaban los exámenes de las muestras de alimentos tomadas por los inspectores en comercios y fábricas de la provincia.

   b. Laboratorio Hidrológico: realizaba exámenes de aguas superficiales (de ríos y lagunas), pluviales (aljibes) y telúricas (primera y segunda napa), y de aguas destinadas al consumo humano (externo, para determinar su aptitud como agua de baño o limpieza, o interno, para determinar su potabilidad). También se analizaban muestras de hielo y de aguas gaseosas utilizadas como bebidas.

   c. Laboratorio de Toxicología y Química Legal: realizaba informes periciales solicitados por el Poder Judicial y la Jefatura de Policía.

   d. Laboratorio de Medicamentos: dictaminaba sobre calidad y valor de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

medicamentos enviados por el Departamento de Sanidad en procesos de licitaciones de drogas destinadas a los servicios asistenciales. También analizaba muestras de la Inspección de Farmacias.[92]

e. Laboratorio Tecnológico: asesoraba a reparaciones públicas e industrias privadas en problemas de índole técnica (exámenes de tejidos, papeles, envases, aleaciones, cartones, coagulantes, etc.) mediante exámenes analíticos y periciales.

En el año 1942, se crea por Decreto del Ministerio de Salud Pública de la provincia la Sección de Nutrición del Instituto Bromatológico, fundado en la *"necesidad de racionalizar la alimentación en sus diferentes aspectos médico, social y económico, y la importantísima función de llenar con la fijación de normas y principios científicos a que debe sujetarse la alimentación en los hospitales, cárceles, asilos, comedores escolares y demás establecimientos dependientes de la provincia…".*[93] La creación de esta sección obedecía a la intención de *"estudiar y resolver en sus múltiples aspectos todos los problemas relacionados con la alimentación en coordinación con las demás secciones, servicios y divisiones técnicas del Departamento de Sanidad"*.

El Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe, a diferencia de otras Oficinas Químicas del resto del país, no se limitó al tratamiento de las cuestiones de orden puramente bromatológico. Funcionó como un organismo oficial asesor del Estado santafesino en toda la materia química (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1950b). El accionar del Instituto Bromatológico excedía las típicas funciones rutinarias de los organismos de fiscalización alimentaria (inspecciones de establecimientos, examen de las muestras, aplicación de sanciones, etc.). Desarrollaba investigaciones biológicas y químicas, investigaciones sobre el aspecto higiénico y médico social de la alimentación, en línea con las características apuntadas para la producción de conocimiento científico técnico que perfilaban la comunidad de funcionarios bromatólogos (capítulo II.2 y 3). Es decir, exploraban soluciones extranjeras y realizaban investigaciones para adaptarlas a los productos y procesos locales, generando innovaciones incrementales.

Una particularidad del Instituto Bromatológico es que no sólo asesoraba a las reparticiones públicas sino también a industrias y comercios de la zona, que podían dirigirle consultas acerca de problemas puntuales, o contralores de sustancias que quisieran efectuar a cambio de una contraprestación por ese servicio. Además, ejercía el contralor de las drogas y preparados de uso medicinal en la provincia.[94]

Colaboraba con otras divisiones del Ministerio de Salud Pública y Trabajo de la provincia en la divulgación y educación sanitaria mediante la realización de conferencias, exposiciones bromatológicas y de otras publicaciones (capítulo III.4), campañas contra la brucelosis, erradicación de la tuberculosis, estudios higiénicos ambientales y confección de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

cartografías de insalubridad y estadísticas de consumo de alimentos.

Hasta aquí, hemos intentado caracterizar a los actores y sus perfiles de acción en esta primera configuración de la red. “El comportamiento de los actores, y más en general su definición, cambia con el estado de la red, que es en sí misma el resultado de las acciones previstas” (Callon, 2008). Si nos detenemos en 1939, observamos una red “corta”, pues su trayectoria recorre sólo el polo científico. Por entonces la red se componía con el Instituto Bromatológico recientemente creado, aún no se había puesto en circulación el proyecto de codificación bromatológica. Toda la discusión sobre el control de los alimentos transita ese ámbito científico. Aun no había voces de comerciantes e industriales o consumidores al respecto. Por fuera del polo científico, sólo el Ejecutivo provincial de alguna manera era parte de la red, pues la creación de instituciones de fiscalización de alimentos centralizadas encajaba en una política global de protección de la salud de la población. Los funcionarios bromatólogos locales se desempeñaban en estos organismos y desde allí gestaban sus vínculos con la comunidad nacional de bromatólogos, que apoyaba la obra codificadora de la regulación alimentaria. Los laboratorios del Estado brindaban el espacio y el sustento para la producción de conocimiento y la experimentación necesaria para la redacción de la nueva reglamentación.

III.3. La “doctrina del alimento puro”

La labor del Instituto Bromatológico de Santa Fe estaba orientada por el principio de protección de la “pureza” de los alimentos. Su primer director, el Dr. Jorge B. Mullor, lo consideraba uno de los principios generales que debía inspirar la legislación bromatológica nacional a sancionarse y construyó una elaborada argumentación para sostenerlo (Mullor, 1949). Según él, la *“bromatología argentina”* debía fundarse en una serie de postulados y mandamientos. Postulados de orden sanitario (relativos a la salud del individuo y de la especie) determinaban que la legislación bromatológica argentina debía *“proscribir toda operación que no estando destinada a mejorar el valor higiénico o biológico de los alimentos o los hábitos del hombre, pudiere permitir o favorecer la comisión de fraudes o adulteraciones o las manipulación antihigiénicas”* y también debía prohibir toda operación que, bajo las mismas condiciones, *“pudiere permitir o favorecer su encarecimiento”* (Mullor, 1949:18).

Este “principio” del alimento puro conducía al rechazo *a priori* del uso de conservantes, colorantes y mejoradores en la elaboración de alimentos. Se postulaba la no adición de estas sustancias al alimento a menos que se pruebe que aportaban un efecto positivo, necesario y, fundamentalmente, inocuo en los alimentos. La defensa del alimento puro conllevaba también consecuencias económicas de *“interés de la nación”:* La

legislación bromatológica argentina debía proscribir "*todo procedimiento destinado a crear, parcial o totalmente, sucedáneos o sustitutos de alimentos naturales que como tales no manufacturados produzca el país"* (Mullor, 1949: 18).

Esta idea de protección de la pureza de los alimentos y rechazo de la adicción de toda sustancia extraña no era privativa de los funcionarios locales. Los funcionarios bromatólogos de todo el país venían tratando de instaurar este principio, siendo uno de los ejes de las discusiones en las Conferencias Bromatológicas. En sus votos, discursos y consensos en las Conferencias Bromatológicas, así como ponencias presentadas en Congresos disciplinares (Arata, 1903; Grau, 1937; Mullor y Benet, 1937; Sánchez Díaz, 1937; Rumi, 1937, 1938; Grau y Toulicout, 1937; Ceriotti y Sanguinetti, 1937), habían delimitado el problema alimentario nacional determinando un conjunto de actores y definiendo sus identidades, situándose a sí mismos como punto de pasaje obligado de la red que estaban construyendo (Callon, 1995).

La cuestión alimentaria, tal como había sido problematizada por los funcionarios bromatólogos, se configuraba no sólo con aspectos de la ciencia y de la técnica. Una complejidad de "factores" determinaba el problema alimentario nacional: el "*componente humano*" (la ignorancia de los consumidores y ignorancia o mala fe de los productores), factores ecológicos (características de los suelos, vegetales, animales, clima, etc. de nuestro país), factores económicos y también políticos. La combinación de estos factores eran "*la causa de que muchos pueblos de la tierra se encuentran algunos, insuficiente, y otros deficientemente alimentados por obra del artificio alimentario, que va deformando sus apetitos tróficos y modificando inconvenientemente la normalidad de la especie".* El "artificio alimentario" era el centro del problema identificado. Para proteger la salud del consumidor y el comercio e industria nacional se debía luchar contra estas prácticas de la industria alimenticia tomando en consideración todos esos aspectos *"de la ciencia y de la técnica, de la economía y de la política"* (Mullor, 1949:13). La herramienta de los funcionarios bromatólogos para librar esa lucha fue el *dogma del alimento puro*.

Este dogma o principio funcionaba como intermediario construido por los funcionarios bromatólogos para situarse como punto de paso obligado de los demás actores (consumidores, políticos, agricultores, industriales). Si los consumidores querían adquirir alimentos seguros, debían evitar el consumo de productos artificiales; si los actores estatales querían cumplir con las funciones públicas de protección de la salud de la población y fomento del progreso económico nacional, debían prohibir la adición de sustancias artificiales a los alimentos. Esta doctrina funcionaba también como estrategia de interesamiento de industriales y comerciantes, al menos en lo que respecta a comerciantes e industriales que ellos calificaban de "honestos", aquellos a quienes se imputaba un interés en prácticas comerciales consideradas "leales y de buena fe". Los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

industriales querían una competencia leal en el mercado, debían evitar prácticas que alteraran la pureza de los alimentos, en tanto ésta representaba una maniobra que distorsionaba la competencia atentando contra la "verdadera" naturaleza del producto alimenticio. Finalmente, si los agricultores querían aumentar la producción de materias primas alimenticias, también debían apoyar la regulación prohibitiva de aditivos y otras sustancias extrañas a los alimentos.

La protección de los intereses económicos (agrícolas e industriales) nacionales, la base del dogma del alimento puro95 aparece como una estrategia de interesamiento a los industriales. La prohibición de la adición de sustancias extrañas al alimento era particularmente importante *"frente a ciertas adiciones consentidas por reglamentaciones extranjeras, respetables en cuanto contemplan las posibilidades de la política económica de sus respectivos países, pero innecesarias en nuestro medio"* (AA. VV., 1935: 51).

Los funcionarios bromatólogos argumentaban que nuestro país, dadas sus características geográficas, brindaba una riqueza y variedad de materia prima a los productores de alimentos que hacían innecesario el recurso a estas sustancias extrañas, independientemente de su toxicidad. La prohibición de la adición de conservantes, colorantes y mejoradores se fundaba en razones que excedían las explicaciones científicas. Mediante la defensa de la pureza de los alimentos, la retórica de las Conferencias Bromatológicas conectaba los debates de aspectos científicos y técnicos de la fiscalización de los alimentos, con cuestiones de índole económica y política.

La adopción de un concepto de "alimento puro" mereció una especial atención en las Conferencias Bromatológicas consideradas en la redacción del proyecto del primer Código Bromatológico de Santa Fe (1935-1937- 1939- 1941). El concepto de alimento puro se positivizó en el Código Bromatológico provincial (artículo 9º), siguiendo los lineamientos allí trazados, es decir, mediante una descripción de las condiciones que debía reunir un alimento para ser considerado puro.[96]

La normativa jurídica prohibitiva de la adición de colorantes y conservantes no se fundaba necesariamente, como se trataría de presentar, en características "intrínsecas" de estas sustancias, sino en un cúmulo de circunstancias geográficas, climáticas y demás condiciones naturales del país que lo hacían apto para la producción primaria y la consiguiente manufactura de productos alimenticios.[97]

Ya en la I Conferencia Bromatológica (1935) Jorge B. Mullor, en calidad de delegado del gobierno de Entre Ríos, manifestaba que los alimentos puros debían ser *"una consecuencia de nuestros campos ubérrimos y de nuestras industrias florecientes, sumados al perfeccionamiento de la Ciencia Bromatológica, pero sin los recursos artificiales de sucedáneos o 'Erzats[98] ', con que se pretende funestamente modificar, con el ritmo acelerado de condiciones excepcionales político económicas, la organización*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

funcional del hombre" (AA. VV., 1939: 66).[99]

La protección de la pureza de los alimentos era presentada ante las autoridades públicas como una necesidad que venía dada por parámetros científicos. La práctica de agregados extraños a los alimentos debía desterrarse, aun cuando se justificara en "*el hecho de ser inocuos o no tóxicos",* porque estaba *"reñida con los principios básicos de la bromatología moderna"* y constituía *"una plena forma de adulteración".*[100]

En el cierre de la II Conferencia Bromatológica, el Dr. Tomas Rumi resaltaba del evento el *"fervor por la doctrina del alimento puro",* considerándola un *"imperativo categórico"* para los participantes (AA. VV., 1937: 56). A su parecer, la extinción del criterio "toxicológico" (según el cual era admisible todo lo que no fuera tóxico) era el logro más importante que habían alcanzado desde la primera Conferencia. Explicaba que no existían ya químicos que utilizaran seriamente ese argumento. Aconsejaba a los químicos para que tuvieran en cuenta este principio cuando se les presentaran casos concretos de aprobación de alguna manipulación, ya sea en el ejercicio de su función de contralor estatal o en la enseñanza en las cátedras.[101]. A partir de la III Conferencia Bromatológica Nacional, el principio del alimento puro expresamente conforma la base de las deliberaciones.[102]

Si bien los funcionarios bromatólogos actuaban con una orientación claramente nacionalista en su construcción de una doctrina del alimento puro, la idea no era nueva en el plano internacional (capítulo II.3). Parecía haber dos grandes tendencias al respecto de la adición de sustancias extrañas a los alimentos. Por un lado, la tolerancia como regla general, a menos que pudiera demostrarse que representaran un peligro para la salud de los consumidores (criterio "toxicológico"). En el otro extremo, la prohibición por regla general, a excepción de aquellos casos que, siendo las sustancias inocuas, se demuestre que eran absolutamente necesarias por alguna razón particular y provisoria como podía ser la escasez o el alto costo del elemento o alimento natural, la necesidad de conservación del alimento cuando ésta fuera imposible por otros medios, etc. Los bromatólogos locales se posicionaban claramente en esta última tendencia, y solicitaban a las autoridades nacionales su adopción legislativa. Entendían que el enrolamiento de las autoridades tras su causa de defensa de la pureza de los alimentos no debía presentar mayores dificultades. Fundaban este principio en la defensa de la producción local y la protección de la salud de los individuos, ambos intereses imputados a los actores estatales.

Consideraban que, en países como el nuestro, que poseía productos naturales y grandes riquezas potenciales, el Estado tenía un "deber" de defensa del alimento puro. La vinculación del alimento puro como principio bromatológico con *"la riqueza agropecuaria y el desarrollo industrial de la Nación"*, era ilustrada por Mullor (1949: 31) mediante algunos

ejemplos que pretendían poner de relieve el modo por el cual la tolerancia de sustancias extrañas comprometía las reservas agrarias y disminuía las actividades industriales nacionales:

- el reemplazo parcial de la miel por jarabes de glucosa, que atentaba contra el desarrollo de la apicultura local, lo que a su vez producía la desaparición de agentes de polinización importantes para otros cultivos,
- el consumo de jarabes y bebidas analcohólicas artificiales, que representaba un ataque para la producción cítrica y de otras frutas (manzanas, uvas) cuya superproducción generaba pérdidas de riqueza y propagación de plagas,
- la elaboración de los vinagres, que solían ser adicionados con ácido acético (vinagre artificial) en perjuicio de la producción de vinagres naturales, la cual debía fomentarse para absorber los excedentes en la producción de frutas (Mullor, 1949).

Inspirada en tendencias internacionales en materia alimentaria, el "alimento puro" fue la estrategia de los funcionarios bromatólogos para interesar a todos los actores (consumidores, agricultores, industriales, comerciantes) en su proyecto de codificación de las normas alimentarias contra el "artificio alimentario". Intentaban problematizar la cuestión alimentaria combinando factores "*geográficos, económicos y sociales"* tratando de crear un pasaje único y obligado al Estado para resolver ese problema: la regulación de normas obligatorias tendientes a la *"alimentación óptima"*, caracterizada como una alimentación *"natural, suficiente, completa y armónica"* (Mullor, 1949: 11).

III.4. La educación alimentaria y la imputación de intereses al consumidor

La doctrina del alimento puro formaba parte de la estrategia utilizada por los funcionarios bromatólogos de todo el país para interesar a los actores en su red de regulación de los alimentos. Otra particular estrategia para interesar, especialmente a los consumidores y en alguna medida también a comerciantes, industriales y fabricantes, fueron las campañas de educación alimentaria.

El consumidor era representado por los funcionarios bromatólogos como un sujeto débil y desprotegido ante los potenciales actos fraudulentos y engaños con relación a los alimentos que adquiría. Estas amenazas del mercado alimenticio atentaban contra su salud y también contra su economía. La codificación de las normas bromatológicas venía a constituir un gran "escudo protector" de la población consumidora ante las adulteraciones y los fraudes en los alimentos, evitando enfermedades relacionadas con los alimentos y también un excesivo e injustificado aumento del precio de las mercaderías. Los industriales

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

y productores de alimentos eran definidos como un usuario más "activo", muchas veces rebelde y con intereses contrapuestos a las normas de producción, elaboración y venta de los alimentos. Los funcionarios bromatólogos de la provincia identificaban dos grandes problemas al respecto de este grupo: *"la ignorancia o la falta de capacidad técnica de los manipuladores y lo que es más grave a veces, su mala fe"* (Mullor, 1949: 13).[103] En relación con toda la regulación sanitaria de la provincia, Irigoyen Freyre sostenía que las dificultades e inconvenientes *"en el camino del perfeccionamiento de nuestras leyes fundamentales"* eran *"fruto de la ignorancia o de la incomprensión. Por ello es necesario recurrir fundamentalmente a la educación".*[104] .

El denominado "*factor humano"* era la variable más conflictiva del problema de la alimentación tal como se lo representaban los funcionarios bromatólogos locales (capítulo III.2), debido a su *"juego de intereses, no siempre legítimos; con sus hábitos, no siempre saludables; con sus procedimientos, muchas veces desviados de la correcta tecnología y con su conducta a veces no ajustada a la moral y responsabilidad social"* (Mullor, 1949: 12). Según el Ministro de Salud Pública, costaba aceptar que *"existan todavía en nuestra sociedad individuos capaces de atentar contra los altos intereses de la colectividad, en procura de ganancias fáciles y mal adquiridas, con la adulteración y falsificación de los productos indispensables para la alimentación"*. Pero como esta situación era innegable, explicaba, los países civilizados se veían obligados a establecer estrictas normas de policía de los alimentos para asegurar a la población.[105]

La divulgación de normas bromatológicas básicas para la elaboración y consumo de productos alimenticios a través de campañas educativas constituyó la estrategia para asociar a estos dos grandes grupos (consumidores y comerciantes e industriales) a la red de control de alimentos ideada en el Código Bromatológico.

En los discursos de los funcionarios bromatólogos, la educación alimentaria aparecía como una función preventiva del Estado en su lucha contra el fraude alimentario. En ese sentido, era complementaria y subsidiaria a la función de control y represión (ejercicio del poder de policía sanitaria). La rotulación y etiquetado de mercaderías alimenticias con ciertas características ejemplifica muy bien cómo operaba esta estrategia subsidiaria de educación alimentaria. Desde 1923 existía legislación nacional (Ley 11.275 y sus normas reglamentarias) que establecía ciertos requisitos tales como consignar el contenido neto y la designación exacta de la composición del producto en el etiquetado la fecha de envasado. Sin embargo, esta ley no había logrado poner fin al fraude alimenticio, pues era sistemáticamente ignorada por sus destinatarios ante la indiferencia de las autoridades públicas nacionales. El presidente de las Conferencias Bromatológicas, Dr. Abel Sánchez Díaz, reconoció que *"el público, por lo común, no aprecia ni controla"* la aplicación de la ley *"no obstante proporcionársele con ello una manera práctica y fácil de verificar algunas*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

condiciones favorables para su economía". Señalaba entonces "*la necesidad de difundir entre los consumidores algunas nociones"* que contribuyeran a favorecer la vigilancia, sugiriendo una "*labor complementaria de la divulgación y educación alimentaria"* (AA. VV., 1935).

Los funcionarios bromatólogos de las Conferencias Bromatológicas tendían a resolver el problema de la inaplicabilidad espontánea de la legislación con la exigencia de mayor rigor en la represión de los fraudes, con penas más severas. En segundo lugar, se aconsejaba la educación de la población. En el Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe se invirtió el orden de las soluciones propuestas en las Conferencias Bromatológicas. El Dr. J.B. Mullor planteó que primero había que encarar una labor de educación y, subsidiariamente, la juridización: *"además de extender y perfeccionar la fiscalización oficial de los alimentos, muévenos el propósito de la educación popular, que guía nuestras etapas a través de las zonas más importantes de la República, y subsidiariamente impulsar la opinión favorable a la sanción de legislaciones penales que fundamenten y complementen aquellos…"* (AA. VV., 1939: 66).

La educación en materia alimentaria era considerada una misión de las autoridades públicas y estaba listada en el Código Bromatológico de la provincia como una de las seis funciones del Instituto Bromatológico.[106]. Ya investido como ministro de Salud Pública y Trabajo, Irigoyen Freyre explicaba que *"el programa de divulgación de conocimientos relacionados con la higiene del alimento"* se desarrollaba en *"cumplimiento de un plan"* trazado desde su Ministerio (Irigoyen Freyre, 1944:694).

La educación alimentaria tendía a la "*formación de una opinión conciente sobre las bondades*" de la normativa (Mullor, 1949: 39). Para los funcionarios bromatólogos, el incumplimiento espontáneo de las normas se trataba esencialmente de un problema de desconocimiento de los peligros implicados en esa desobediencia.[107]

Los instrumentos utilizados para llevar adelante esta función de educación alimentaria fueron variados. El diseño y distribución de Decálogos- certificados que se distribuían en los comercios sujetos a inspección era uno de ellos. Estos decálogos debían ser expuestos en lugares visibles para el personal que manipulaba alimentos y/o el público en general. En estos gráficos se inscribían consideraciones acerca de los peligros implicados en operaciones antihigiénicas o fraudulentas y los medios de para evitarlos. A esta acción de divulgación gráfica se sumaba la actuación divulgadora en la prensa escrita, la radio y las denominadas "Exposiciones Bromatológicas". Éstas últimas consistían en muestras realizadas en distintas localidades de la provincia organizadas a partir de la instalación de *stands* con productos alimenticios y material gráfico que era puesto en exposición. Estos intermediarios textuales eran acompañados de explicaciones y charlas de divulgación brindadas por funcionarios del Instituto Bromatológico que *"en*

forma objetiva, fácil y amena llevaron al conocimiento público elementales pero útiles enseñanzas sobre adquisición, sanidad y consumo de alimentos" (Freyre, 1944: 694).

Las Exposiciones fueron un instrumento estratégico para la divulgación de las normas del Código Bromatológico entre la población, además de la *"propaganda radial y mural"*[108] La audiencia se componía principalmente de profesores, maestros y alumnos de escuelas primarias, secundarias e institutos universitarios, que visitaban las muestras colectivamente. Durante 1942 (un año después de la sanción del Código) se realizaron seis exposiciones en la provincia.[109]. La VIII Exposición realizada en la ciudad capital incluía la presentación de mapas de la provincia con la distribución de datos estadísticos sobre la elaboración y la producción de alimentos. También se efectuó demostraciones al público, instalándose dos gabinetes de microscopía atendidos por el personal del Instituto y se anexó una sección de Nutrición y Profilaxis con afiches y gráficos (Irigoyen Freyre, 1944).

Destacados *"técnicos en la materia"* eran invitados a los eventos para que brindaran conferencias y charlas. Así, por ejemplo, el Dr. Abel Sánchez Díaz, presidente de la Conferencia Bromatológica Nacional, fue invitado a la V Exposición (Rafaela, 14 de mayo de 1942) y el Dr. Pedro P. Escudero, director general del Instituto Nacional de la Nutrición, fue especialmente invitado a la VIII Exposición (Santa Fe, 11 de septiembre de 1942).[110].

Los materiales gráficos en formato de carteles y pósters eran puestos en circulación entre los vendedores y productores para su exhibición. Estos intermediarios textuales (publicaciones, láminas, carteles de difusión) que circulaban en las conferencias y exposiciones mediaban entre los expertos y productores con el propósito de reencauzar prácticas habituales en todos los aspectos relacionados con la producción, elaboración, manipulación y venta de alimentos. El Instituto ordenaba la exhibición de carteles bromatológicos en lugares visibles de establecimientos productores, elaboradores o vendedores de alimentos "*con el objeto de difundir y fijar – tanto en los manipuladores como en el público, según los casos- consejos, conceptos y hábitos higiénicos fundamentales"* (Mullor, 1949: 304).

Este material didáctico pretendía divulgar las prácticas impuestas en la nueva normativa bromatológica en forma más sencilla y esquemática que la derivada de la lectura del articulado del Código. El "Decálogo por la pureza de la leche", por ejemplo, dirigido al tambero, intentaba desterrar prácticas de *"ordeñe a la intemperie y sin limpieza, tanto en la manipulación como en los baldes y tarros"* que favorecían la descomposición de la leche. Se advertía: *"Vacas enfermas de tuberculosis, aborto infeccioso, aftosa, etc., no sólo producen leche contaminada, sino que ponen en peligro la salud del tambero y sus familiares"*. A continuación listaba diez consejos para evitarlo: cinco relacionados con la "*calidad de la leche en sí*" (sobre los modos de ordeñar, limpieza de los utensilios, filtrado,

enfriamiento y transporte de la leche), y cinco sobre la “sanidad animal” (denuncia de las enfermedades, vacunas, localización y condiciones de los tambos).[111]

En cooperación con otras reparticiones sanitarias, el Instituto Bromatológico también realizaba acciones educativas tendientes a la destrucción de insectos roedores y otras alimañas. Carteles sanitarios acerca de, por ejemplo, la campaña de destrucción de la mosca, ilustraban comparativamente el comercio antihigiénico y el comercio higiénico (Ver gráfico).

Hasta aquí, hemos descrito el diseño y funcionamiento de las instituciones del control estatal alimentario en la provincia y los perfiles de sus principales protagonistas. Hemos ubicado esta red de control alimentario en una red mayor de reforma sanitaria del Estado provincial. En este mapa, hemos identificamos los actores que en esta etapa son definidos por los funcionarios bromatólogos en sus propios discursos y los intereses a ellos atribuidos. En estos discursos y otros intermediarios puestos en circulación desde el polo científico, pueden leerse también las estrategias desarrolladas para asociarlos a la red de control: el dogma del alimento puro y las campañas de educación alimentaria.

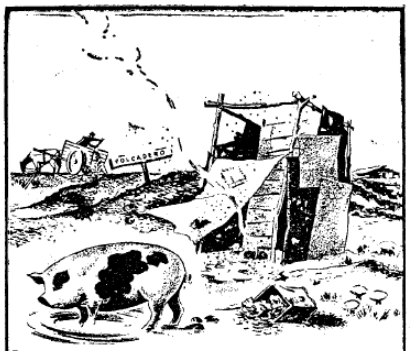
Ahora bien, los actores interpelados pueden no aceptar pacíficamente estas definiciones y desafiar el estatus y el rol atribuido en esa red, desestabilizando la traducción de los funcionarios bromatólogos. Las reacciones y respuestas del sector privado condujeron a un reagrupamiento de los actores según el modo cómo fueron definiendo sus propios intereses y entablando alianzas entre sí y con el Estado, elemento que permitirá evaluar el grado de convergencia alcanzado para ese estado de la red (capítulo IV).

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Nº 11

POR SU SALUD Y BIENESTAR

DESTRUYA LA MOSCA



DESTRUYA Y SANEE los lugares de reproducción de las moscas utilizando métodos eficaces.

EVITE la contaminación de los alimentos por las moscas, elaborándolos en ambientes aislados y alejados de caballerizas u otros lugares insalubres.

COMERCIO ANTIHIGIENICO

La MOSCA transporta a los alimentos microbios causantes de graves enfermedades.

COMERCIO HIGIENICO

El Código Bromatológico y Decreto Nº 7796 (S. P. 41) exigen la destrucción de las MOSCAS y la reserva de los alimentos convenientemente protegidos del contacto de estos insectos.

Todo propietario de establecimiento está obligado a destruir las moscas y a impedir la contaminación de los alimentos

DENUNCIE Al Instituto Bromatológico y Departamento Químico (Dirección General - San Martín 1841 Santa Fe o seccionales y subseccionales en toda la Provincia) estos atentados a la higiene, a los efectos de la aplicación de las sanciones del CODIGO BROMATOLOGICO y reglamentaciones

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

IV. LA PROGRESIVA CONVERGENCIA DEL SECTOR PRIVADO

IV.1. Apoyos y resistencias a la codificación bromatológica provincial

El Código Bromatológico había sido construido por los funcionarios bromatólogos para prescribir cómo debían funcionar los procesos de elaboración, fabricación, distribución y venta de productos alimenticios, y cuál era el rol del Estado al respecto. Este conjunto de normas jurídicas describía al detalle las obligaciones, deberes, caracteres, requisitos, etc. de todos los sujetos y objetos de alguna u otra forma involucrados en el articulado. Al ser sancionado con fuerza de ley, esta red conceptual ostentaba la pretensión de obligatoriedad y la correlativa amenaza de sanción ante el incumplimiento propio de los enunciados prescriptivos jurídicos.

Sin embargo, la puesta en práctica de esa red conceptual en el territorio de la provincia no funcionó tal como había sido ideada. No todos los actores involucrados en este mapa de intereses de los funcionarios bromatólogos se comportaron como era esperado. La red tecnoeconómica que efectivamente se puso en marcha distaba en muchos aspectos de la red legal-conceptual trazada por los expertos en el Código. Ésta red efectiva, no se acercaba al modelo ideal codificado por los expertos, al menos desde su entrada en vigencia, la cual había sido fijada en una fecha exacta, el 1 de enero de 1941. Fue necesario atravesar un proceso de adaptación para asimilar la nueva normativa, durante el cual esta se resignificó, dadas las resistencias y objeciones de los obligados y las estrategias ideadas por los funcionarios locales para superar estos conflictos.

Intentaremos describir esa red de control de los alimentos que se puso en marcha a partir de la sanción del Código Bromatológico, siguiendo la línea trazada de las resistencias, intrigas y alianzas de los actores del polo económico (comerciantes e industriales de la provincia) y las reacciones e intentos de negociación de los funcionarios del Estado encargados del control de la normativa. El seguimiento de estas relaciones y traducciones permitirá comenzar a determinar el grado de acuerdo o convergencia alcanzado por los intermediarios en la red.

La codificación por parte del Estado provincial de las reglas que estandarizaban la elaboración, manipulación y venta de alimentos, así como el control de todos estos procesos y productos elaborados, suscitó diversas reacciones.

Salvando algunas discusiones de técnica legislativa, la gran mayoría de los legisladores provinciales pudieron ser enrolados sin grandes dificultades (capítulo V.3).

La comunidad de funcionarios bromatólogos radicados en el resto del país -los “pares expertos”- también veían muy favorablemente la labor codificadora que se llevaba a cabo en la provincia. Ésta representaba una primera escala de consagración de la mayor

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

aspiración de las Conferencias Bromatológicas: la codificación nacional de reglas uniformes para homogeneizar la fiscalización alimentaria en todo el país.

La prensa local mantuvo una actitud ambigua hacia la gran reforma bromatológica provincial. En líneas generales, parece sostener una tendencia favorable hacia la regulación del control de alimentos, entendiéndola como una iniciativa estatal inspirada en la defensa de la salud pública, el bienestar colectivo, etc. En los diarios locales se dedicó gran espacio al problema del control de los alimentos e inclusive se siguió con gran detalle ciertas polémicas y enfrentamientos sobre productos alimenticios en particular, como los debates por la instalación de la tecnología de la pasteurización de la leche o el rotulado discriminado de los aceites comestibles (capítulo IV.4)112 .

Paralelamente, también se brindó espacio a las voces críticas, ya sea del accionar del gobierno provincial en materia de control bromatológico o particularmente a la codificación como solución al problema alimentario en la provincia.

Magnífico para la ciencia pero inoportuno para economía

Un extenso editorial publicado el 31 de octubre de 1941 por el diario el Litoral atacaba al Código Bromatológico como muestra de una tendencia del Estado a "*resolver en forma abstracta problemas y situaciones concretas*". Reconociendo "*la necesidad de que el Estado disponga de un instrumento legal para defender la salud del pueblo",* se indignaban de que el Estado crea que *"solamente mediante la sanción de un Código Bromatológico"* era posible defender la salud. *"Tampoco compartimos esas alegres afirmaciones según las cuales las medidas previstas en el Código ejercerán influencia decisiva sobre la salud de la población santafesina".* Acusaban a la administración de Irigoyen Freyre de ser una *"organización política absorbente, antidemocrática, poco respetuosa de la opinión pública, en una sociedad crudamente individualista".*

El objeto de la crítica no eran las reformas en el área sanitaria en general, sino particularmente la codificación como instrumento de protección de la salud humana en relación con los alimentos. El editor consideraba que las respuestas expertas eran insuficientes: *"…es necesario decir, alguna vez, que el problema de la salud del pueblo no podrá resolverse con medidas de orden exclusivamente médico, científico o técnico, porque principalmente es un problema de orden económico*". Admitiendo que en la elaboración del Código habían participado célebres higienistas, acusaba al Ministro de Salud Pública y Trabajo por querer aprobar "*un Código magnífico desde el punto de vista de una Conferencia Bromatológica pero inoportuno e inconveniente como pronto podrá verse en su aplicación*". Continuaba denunciando que el Código había sido impuesto desde arriba, "*de acuerdo con un criterio bien intencionado pero peligroso" porque contenía "una solución parcial y de corte totalitario a un problema complejo (…)"* (Editorial "*El Código Bromatológico*", El Litoral, 31 de octubre de 1941).

El Ministro de Salud Pública y Trabajo respondió este editorial enviando una carta a la dirección del diario. Ignorando la objeción del "error" acerca de la elaboración de normas sólo por expertos, insistió en la calidad técnica-científica del Código Bromatológico, "*fruto de largos y pacientes estudios realizados por nuestros técnicos más capacitados y que responde a las directivas y orientación generales de los entendidos en la materia*". Sólo agregó que, si en algún aspecto la experiencia llegara a demostrar dificultad de su aplicación, el Poder Ejecutivo podía reformarlo *"pues de ninguna manera está destinado a crear dificultades al normal desarrollo de las actividades industriales y del comercio de la provincia, sino a regular y favorecer su desenvolvimiento dentro de las normas científicas y beneficiosas para la población"* ("*El Código Bromatológico. El Ministro de Salud Pública y Trabajo se refiere a un editorial de este diario*".

El Litoral, 2 de noviembre de 1941.

Las mayores dificultades enfrentadas durante el proceso de juridización de las reglas

bromatológicas se relacionaron con su punto más conflictivo: las consecuencias económicas de la reforma. El sector más afectado por las innovaciones impuestas en el Código Bromatológico fue el de los comerciantes e industriales de la provincia, quienes debían sostener económicamente las erogaciones de la puesta en marcha de la red, pagando las tasas por inspección. Amén de las varias modificaciones en las prácticas usuales para la elaboración, circulación y venta de los productos alimenticios, debían soportar las inspecciones periódicamente previstas para asegurar el cumplimiento de la ley. Esta nueva práctica de control *in situ* era interpretada como una intromisión a su esfera privada.

Cada ente representativo dentro de este agrupamiento de actores económicos sostuvo sus propias objeciones a la reglamentación, oponiendo distintos grados de resistencia a los cambios normativamente previstos. La mayor preocupación de estos sectores económicos era la dificultad de competir con otras regiones del país en el mercado alimenticio, dado el aumento de costos de producción que se derivarían de la adaptación a los requisitos impuestos por la regulación bromatológica y el pago de los nuevos tributos. No habiendo sido consultados en el proceso de diseño de la normativa, ni tampoco en la etapa de deliberación legislativa del proyecto, manifestaron su disgusto por la sanción a libro cerrado del Código de extenso texto (mil quinientos artículos) que era "*ignorado por las personas que sufrirán sus consecuencias*".[113]

La convergencia de este sector económico operó bajo la forma de un alineamiento progresivo. Antes de la sanción del Código, mediante una serie de acuerdos y concesiones, los funcionarios bromatólogos habían logrado enrolar a los pequeños comerciantes de la provincia, traduciendo satisfactoriamente sus intereses, al punto de disolver la traducción en un compromiso negociado. Trasladando esos acuerdos previos en la codificación, lograron mantenerlos alineados. No sucedió lo mismo con las agrupaciones de la industria, que opusieron mayores resistencias.

Fueron dos los sucesos más relevantes de protesta del sector económico: uno traccionado por las agrupaciones del comercio y la pequeña industria de la provincia - Federación Gremial del Comercio e Industria de la ciudad de Rosario, y Bolsa de Comercio de la ciudad de Santa Fe- y el otro por la Unión Industrial Argentina (UIA)[114] .

Las objeciones jurídicas, técnicas y económicas a la reglamentación impuesta por Ley provincial Nº 2998/41 obligaron a sus proponentes a redefinir los argumentos inicialmente utilizados para convencer sobre la necesidad de una positivización jurídica a nivel provincial. Alinear los actores económicos en la red requirió una mayor sofisticación en la estrategia argumentativa para rebatir las críticas recibidas. Estas respuestas del gobierno provincial, a través del puño de su Ministro de Salud y Trabajo, Dr. Irigoyen Freyre, también fueron inscriptas en una serie de notas y publicaciones en la prensa local,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

que serán reseñadas en los respectivos apartados siguientes.[115]

IV.2. El alineamiento del comercio minorista y la pequeña industria local

El Código Bromatológico fue especialmente resistido en la ciudad de Rosario. La Bolsa de Comercio y la Asamblea de la Federación Gremial del Comercio e Industria de esa localidad habían solicitado, durante el proceso de debate legislativo, la postergación de la sanción del proyecto.[116] Sostenían que debía darse amplísima intervención a todas las entidades gremiales en las actividades comerciales e industriales de alimentos y bebidas de la provincia para *"analizar cuidadosamente no sólo el texto del articulado, sino la incidencia de cualquier disposición a fin de evitar graves perturbaciones en su aplicación".*[117] . Solicitaban ejemplares del proyecto y un plazo razonable para tener la oportunidad de estudiarlo y hacer sugerencias.[118] Además de la Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario, numerosas entidades y agrupaciones enviaron sus preocupaciones por la posible afectación del Código Bromatológico mediante telegramas dirigidos a la H. Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe durante su tratamiento legislativo: Cámara Argentina de Molineros Cafés, Cámara de productores de Yerba Mate, Bolsa de Comercio de Rosario, Sección Gremial de Fabricantes y Refinadores de aceites comestibles, Unión Industrial Argentina.[119]

Habiendo sido desoídos estos reclamos para intervenir en la construcción de la normativa, las agrupaciones continuaron presentado sus reclamos luego de la aprobación del Código Bromatológico.

En una extensa solicitada publicada por el diario El Litoral, la Federación Gremial del Comercio e Industria de Rosario reclamó la urgencia de reformar el Código recientemente sancionado. La publicación, dirigida al gobernador de la provincia, Dr. Juan Joaquín Argonz, analizaba el texto normativo distinguiendo tres órdenes de consideraciones: legales, económicas y bromatológicas.[120]

Las consideraciones de orden legal, notablemente más extensas que las otras, detallaban errores de técnica jurídica y algunas cuestiones de contenido de las normas. Un primer grupo de objeciones refiere a los problemas administrativos que generaría el Código, tales como conflictos de jurisdicción y determinación de la competencia.[121] Sostenían que el Código Bromatológico afectaba una facultad del Estado Federal, la reglamentación del comercio; que concedía facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo de la provincia al permitirle introducir modificaciones a futuro sin necesidad de nuevo debate legislativo; que subvertía el régimen institucional al privar a las Municipalidades del poder de policía sanitaria, centralizado ahora en las autoridades provinciales; y que afectaba el comercio internacional, órbita que escapaba a las provincias.[122]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

En relación con el contenido de las normas, se atacaba los extensos y detallados artículos sobre rotulación de los alimentos.[123] Interpretaban este tema como desplazado del objeto de una legislación higiénico sanitaria. Inscriptos en la lógica individualista y reparadora de la legislación administrativa característica de principios de siglo XIX, no encontraban una conexión entre las obligaciones legales sobre el etiquetado de productos alimenticios y la finalidad de protección de la salud de los consumidores. Se preguntan: "*¿en qué se afecta a la policía sanitaria alimenticia si el producto, siendo bueno para la salud pública, no contiene los enunciados que exige el Código Bromatológico?"*. También se incluían dentro del orden legal quejas por la creación de nuevos tributos. Los gravámenes creados por el Código afectarían el comercio y la industria alimenticia provincial y eran atacados por errores conceptuales en los términos empleados, pues se denominaban "tasas" pero resultaban ser en realidad "impuestos*".*[124]

Las consideraciones de orden económico se centraban en la oposición a los nuevos gravámenes. Indicaban que no era ése el momento adecuado para imponer más gastos al comercio e industria, sino al contrario, para abaratar los consumos, y el Estado debía tender a evitar la paralización de las actividades en todos los órdenes. A un supuesto contexto de "empobrecimiento general" de la provincia, que el Código estaría acentuando, se sumaba la dificultad de competir con el resto del país y el exterior. Se temía un éxodo industrial "*en busca de un tratamiento fiscal más favorable, contribuyendo así por obra de una errónea política impositiva a alentar la centralización que ejerce Buenos Aires en desmedro del resto del país".*[125]

Las consideraciones de orden bromatológico eran subdivididas por producto. Se detallaban objeciones de cumplimiento práctico en la regulación del Código sobre cinco ítems: bebidas alcohólicas, pan, fideos, productos de confitería y cafés.[126]

La situación del Centro Comercial de la ciudad de Santa Fe fue diferente, ya que había comenzado las gestiones para la adaptación a las normas bromatológicas antes de la sanción del Código. Habían creado una comisión para considerar la aplicación del Código en la ciudad que celebró reuniones con el director del Instituto Bromatológico, J. B. Mullor. A enero de 1941, esta comisión habría llegado a un "*completo acuerdo*" sobre los puntos que se reclamarían a las autoridades: 1) que se permita a los comerciantes que detecten mercaderías no aptas para el consumo su devolución al vendedor o fabricante, siempre que soliciten la intervención del Instituto Bromatológico; 2) que cuando éstas mercaderías no aptas para consumo humano puedan serlo para industrialización, se autorice su venta con ese objeto, y 3) que, habiendo establecido la aptitud para el consumo, cuando falte la fecha en los envases en las mercaderías, ésta pueda ser subsanada por el procedimiento que el Instituto estime conveniente (Irigoyen Freyre, 1944). Admitían que en todos los casos, el Instituto tendría la intervención

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

necesaria y ejercería las medidas de investigación correspondientes.[127]

Los comerciantes minoristas de la ciudad capital no estaban dispuestos a sufrir las sanciones de comiso y secuestro de mercadería que el incumplimiento de la normativa por parte de fabricantes e industriales podría provocar. Si bien las agrupaciones representativas de estos pequeños comerciantes aconsejaban a sus miembros controlar el cumplimiento de la normativa antes de adquirir las mercaderías, desarrollaron una estrategia de negociación con las autoridades de control provincial para evitar sanciones durante el tiempo que llevase a la industria de alimentos y bebidas adaptarse al cumplimiento de la nueva reglamentación.

Esta alianza propuesta por los comerciantes minoristas representaba para los funcionarios bromatólogos locales una oportunidad de enrolar aliados a la red de control de alimentos. Si bien en un período de transición esta alianza implicaba flexibilizar la aplicación de las sanciones a los comerciantes de la ciudad, en un futuro les ayudaría a enrolar asociados más poderosos, pues negándose a adquirir mercadería en infracción, presionarían a los industriales a cumplir con la reglamentación bromatológica.

Con algunas condiciones, la petición de autorización para devolver las mercaderías con deficiencias y anormalidades fue aceptada. Previo informe favorable del Director del Instituto Bromatológico y mediante resolución del presidente del Departamento de Salud, se positivizó el acuerdo negociado informalmente en las reuniones con la Asamblea.

Dicha Resolución distinguía dos situaciones: 1) el departamento de salud impondría la inutilización de la partida incriminada cuando por la naturaleza de la infracción su reexpedición al sitio de origen signifique un peligro sanitario o económico, y 2) cuando se tratara del incumplimiento de otras exigencias de orden local, se concedía la devolución, siempre que se denuncie a la oficina química el lugar de origen.

También se admitió en esta resolución el aprovechamiento para la industria de las mercaderías no aptas para el consumo humano que había sido solicitado. Sin embargo, se desestimó el pedido de subsanar la falta de fecha en los envases, dado que la obligación venía impuesta por una reglamentación nacional, la ley 11.275 de Identificación de Mercaderías (del 7 de mayo de 1940), disposición que no podía ser suspendida por una autoridad local. Finalmente, se establecían sanciones (multa) para el comerciante que, en proceso de devolución, intentara burlar las autoridades del Instituto. Además, se creaba un registro especial de “Comerciantes Introductores”, en el cual debían inscribirse aquellos comerciantes que pretendieran acogerse a los beneficios de la resolución.

Este tipo de negociaciones con el sector minorista de la ciudad de Santa Fe continuaron luego de sancionado el Código. Los funcionarios bromatólogos estaban dispuestos a ceder sus exigencias para mantener enrolado este sector de comerciantes. Así, les concedieron plazos adicionales para el cumplimiento y la adaptación a la normativa

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

del Código. Por ejemplo, se otorgó un plazo de 30 días a las fábricas de pastas alimenticias de la provincia para que expendan las reservas de estos productos coloreados artificialmente (práctica prohibida en el Código) que hubiesen sido elaborados antes de la sanción del Código, y se otorgaba un plazo de 30 días a los almacenes, depósitos, puestos de venta, etc., para la liquidación de las pastas alimenticias coloreadas en existencia (Decreto de S.P. Nº 22, 30 de marzo de 1942).[128]

Estas negociaciones permitieron comenzar a alinear los actores económicos en la red, permitiendo en los primeros meses posteriores a la sanción del Código un cierto grado de convergencia, débil aún, tras la red de control diseñada en el Código.

IV.3. Las protestas de la Unión Industrial Argentina

Los comerciantes de la provincia, con sus intereses radicados tan sólo en la ciudad en la que ejercían el comercio, fueron relativamente fáciles de interesar. Mayor problema representaban las industrias localizadas en el territorio de la provincia cuyos lazos comerciales se extendían más allá de estos límites territoriales, las cuales no estaban dispuestas a soportar pérdidas económicas en sus transacciones en el resto del país o incluso con el extranjero a causa de restricciones impuestas por autoridades provinciales.

Como entidad representativa de estos industriales, la UIA encarnó uno de los mayores opositores al contenido de la nueva reglamentación alimentaria en la provincia. Su estrategia de reclamo fue doble: por un lado presentó quejas al propio gobierno provincial y, por el otro, intentó alinear a las autoridades nacionales en su movimiento contrario al establecimiento de la red legal de control de alimentos a nivel provincial.

Apenas fuera sancionado el Código Bromatológico, la UIA presentó una nota al gobernador de la provincia explicando que, según predominantes sectores de la producción local, ese texto legal *"aún con muy buena voluntad de parte de los industriales, no sería posible llevar a la práctica tal cual ha sido aprobado, por contener errores de orden técnico que lo hacen materialmente inaplicable*". Si bien estas objeciones de la UIA apuntaban a dificultades prácticas en el cumplimiento de lo normado por el Código, en primer plano situaban el ataque a la creación de nuevos impuestos, que se superpondrían con los establecidos en el orden nacional. Los argumentos para objetar esta parte de la normativa codificada eran esencialmente de tipo jurídico. Atacaban la inconstitucionalidad de la norma provincial por violación de normas de mayor jerarquía. No se objetaba la necesidad de una regulación uniforme en la provincia para la protección de la salud pública ni los fundamentos técnicos científicos del contenido de la regulación.[129]

Al mes de sanción del Código Bromatológico, la UIA presenta sus reclamos al Ministerio de Hacienda de la Nación, manifestando que la ley provincial que sancionaba el

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Código era inconstitucional por violatoria de Ley nacional Nº 12.139/34 sobre "Unificación de impuestos internos al consumo". La Junta Ejecutiva de la UIA, *"haciéndose eco de las zozobras y estado angustioso de la industria y comercio de dicha provincia, y de todo el país",* solicitaba al Ministerio nacional que adopte las medidas necesarias para evitar inmediatamente la aplicación del Código Bromatológico de Santa Fe, que de lo contrario entraría en vigencia el 1º de enero de 1942.

La medida solicitada por la UIA era la intervención del gobierno nacional en la provincia. Entendían que el Código colocaba a la industria, comercio, ganadería y agricultura de Santa Fe en una *"situación de suma gravedad, agudizada más aún por los tiempos que atravesamos. Al amparo de un concepto tan plausible cual es el de velar por la higiene de los productos alimenticios, se ha cometido el error de fundamentar en tal finalidad la creación de una fuente impositiva que excederá, sin duda, en muchas veces, la que fue derogada por la ley nacional Nº 12.139, de Unificación de Impuestos Internos al Consumo"* (Irigoyen Freyre, 1944: 164).

A partir del esquema de ley convenio, la Ley Nº 12.139 (vigente desde el 1 de enero de 1935) unificaba los impuestos internos y orquestaba la distribución de su recaudado entre Nación y provincias. Este pacto entre Nación y Provincias implicaba que la primera recaudaba determinados tributos y distribuiría su producido con las segundas. A cambio, las provincias se comprometían a derogar todo tributo análogo al recaudado por la nación y a no imponer ninguno similar en el futuro130 . La provincia de Santa Fe había adherido al régimen de la Ley Nacional de Unificación de Impuestos mediante las leyes provinciales Nº 2425/34 y Nº 2467/35.

El artículo 19 de la ley nacional preveía que las provincias que adhieran al régimen se obligaban a no establecer ni cobrar impuesto, tasa, tributo u otro gravamen de los ya comprendidos en la misma, sancionando con nulidad toda disposición en contrario. Específicamente, se aclaraba que no se podrían gravar *"los productos alimenticios en estado natural o manufacturado*" (art. 19 inc c, Ley nacional 12.139). Dada la claridad de este texto, la UIA consideraba un hecho incuestionable que las provincias adheridas al régimen no pudieran crear válidamente gravámenes sobre los productos objeto de algún impuesto interno nacional, o de los comprendidos en este artículo 19 inc. c, cualquiera sea la denominación que le den a los mismos.[131] Apoyándose en conocida jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, la UIA sostenía que luego de la sanción de la ley nacional y la adhesión de la provincia a su régimen, no era posible crear en el orden provincial los tributos prohibidos por la ley nacional, aún cuando se los denomine derechos de inspección, análisis, etc.[132]

No sólo el cobro de tasas por inspección era rechazado por los industriales, sino

también la práctica misma de la inspección de las fábricas. La nota enviada por la UIA al Ministerio de Hacienda acusaba al Código por *"las maniobras de orden político a que puede prestarse la aplicación del mismo y a la persecución de que serían objeto los productores por parte de los delegados y personas subalternas a cuyo cargo queda la aplicación y control de algunas disposiciones de la ley".* Manifestaban su temor ante las amplias facultades reconocidas a esos funcionarios, que *"podían llegar en sus inspecciones y controles hasta el último rincón de la casa o fábrica –puede decirse- de todos los que venden, sin excepción",* lo cual daría lugar *"a la comisión de todo género de abusos"* (Irigoyen Freyre, 1944: 167).

La nota de la UIA al Ministro nacional analiza también algunos artículos del Código Bromatológico, "*cuyas disposiciones son imposibles de cumplimiento en las circunstancias actuales tales como las que se refieren al envasado de cafés y al molido de especias*". Además de las posibilidades de cumplimiento material del Código, objetaban algunas disposiciones por estar fuera del objeto propio de una norma higiénico sanitaria: los artículos 783 (define la composición y características de la sustancia conocida con el nombre de "kerosene"), 785 (define "petróleo combustible") y 792 (define las materias primas empleadas en la fabricación de hilados, tejidos, confecciones) del Código estarían reglamentando *"materias que no se comprende cuál puede ser su relación directa con el título de aquel*".[133]

Por su parte, el Ministro de Salud Pública y Trabajo de la provincia de Santa Fe, procede a responder el doble reclamo de la UIA. Mediante nota fechada el 3 de enero de 1942, contesta al presidente de la UIA que lamentaba que su entidad se haya dirigido al Ministerio de Hacienda de la Nación con "*tan escasa información técnica*"[134] y responde, párrafo a párrafo, las distintas acusaciones.

Si bien explica algunos detalles técnicos sobre ciertas medidas del Código objetadas, esencialmente procede a legitimar su obra reformadora citando derecho comparado, es decir invocando legislaciones extranjeras o de otras provincias del país que establecían las mismas -o más gravosas- medidas.[135] Así, para refutar la acusación de la UIA acerca de que el título "*productos ambientales y de consumo externo*" era completamente equivocado en un código alimentario, el Ministro explica la directa vinculación de productos como el querosene, el petróleo y los tejidos con la salud humana, cuestión que "*figura en los más elementales tratados de higiene*" y que "*las naciones de más alto nivel de cultura popular y de más avanzadas instituciones políticas, han legislado o reglamentado conjuntamente los alimentos y productos de consumo externo y otros productos no alimenticios*".[136]

El Ministro se sorprende del "*desprecio total de las facultades de policía sanitaria de*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

las provincias" manifestada por la UIA, dada la situación del interior del país plagado de manipulaciones antigénicas, fraudes y falsificaciones sistemáticas. Aquí también recurre a la comparación de la situación en Argentina con la de otras naciones: "… *mientras que en otros países civilizados el que adultera los alimentos es severamente castigado con pena corporal, aquí se halla enseñoreado desde la Capital Federal hasta el más lejano villorío de la República*" (Irigoyen Freyre, 1944: 173).

Respecto las tasas por servicio de inspección química, veterinaria y análisis, explica que, además de ser necesarias para el mantenimiento del servicio, eran moderadas pues no superaban las que desde hacía 40 años había establecido por ley la Provincia de Entre Ríos.

El Ministro responde también al temor por los posibles abusos que podía dar lugar la facultad de los inspectores de controlar completamente las instalaciones fabriles y comerciales. Se pregunta: *"¿Cuál sería la efectividad de la inspección si en las fábricas pudiesen existir lugares cerrados a ella?*", agregando que *"quien tenga su establecimiento en condiciones correctas y practique en él medios lícitos, no pondrá nunca objeciones a su inspección".* No se permitía pasar por alto la gravedad que implícitamente encerraba la acusación, expresando que *"no debió la UIA ante la ausencia de argumentos serios en contra de la ley 2998, inferir agravios gratuitos a la primera autoridad de la provincia".*[137]

En síntesis, la industria radicada en la provincia se enfrentó al gobierno provincial por su rechazo a la nueva reglamentación bromatológica e intentó asociar actores más poderosos en su movimiento contrario a la codificación provincial. Trató de interesar al gobierno nacional en su lucha, traduciendo el código provincial como una afrenta al orden legal nacional, interpretando que se superponía a las fuentes impositivas nacionales, atacaba la distribución de competencias y jurisdicciones establecida en la constitución, etc. Según las lecturas de la UIA, estas intromisiones del gobierno santafesino no podrían ser toleradas por el Estado Nacional, que debería intervenir desestabilizando la red de control que afectaba sus intereses comerciales.

Para ilustrar este movimiento de desalineamiento de los industriales de la provincia y su búsqueda de apoyo en las esferas nacionales, nos detendremos a continuación en un caso paradigmático de la resistencia: la negativa de la industria aceitera a cumplir con las nuevas normas bromatológicas que implicaban importantes cambios en la forma en que venía produciendo el aceite.

IV.4. Resistencias a la traducción codificada: el caso del control del aceite comestible

De todos los productos alimenticios producidos y consumidos en la provincia por

entonces, el aceite era objeto de las mayores adulteraciones constatadas por el control oficial. La variedad más cara del mercado era el aceite puro elaborado con olivas. Este producto era mayormente de importación. En el país se producían fundamentalmente aceites de mezcla, cuya mayor proporción correspondía a los granos más baratos del mercado, es decir, los de mayor producción. La adulteración consistía en la adición de colorantes y aromatizantes ("*beneficiadores*") que otorgaban a estos aceites de mezcla el aspecto físico de aceite de oliva. La maniobra de adulteración solía incluir ilustraciones de frutos de olivo en el etiquetado del envase, sin aclaración del verdadero origen de la sustancia. El aceite así adulterado era comercializado al precio del aceite puro de oliva.

Eran frecuentes las denuncias del Instituto Bromatológico por estafas en la venta de aceite adulterado, para alertar a la población sobre productos concretos que, habiendo escapado de su control, circulaban clandestinamente.[138] Para evitar este tipo de fraudes, en el Código Bromatológico provincial se regulaba especialmente esta situación respecto a los aceites. El artículo 75 clasificaba los aceites de consumo humano según el criterio de su composición en genuinos (una sola especie vegetal), comestibles (dos especies vegetales) y mezclas de aceites comestibles (tres especies vegetales). En el mismo artículo se imponía expresamente la obligación de declarar calidad y cantidad de las especies vegetales que componían el producto final.[139]

La regulación de las características del rotulado de los alimentos, disposición innovadora por entonces, parecía escapar del terreno de lo estrictamente bromatológico. Su vinculación con la normativa higiénico-sanitaria debía ser legitimada mediante la explicación de sus fundamentos. Los funcionarios bromatólogos relacionaban esta limitación de las facultades del productor para elaborar y diseñar la presentación de su producto al mercado (interés privado), con la protección de la población consumidora (interés público superior). La calidad intrínseca del producto alimenticio *"… está condicionada a su identificación; si ésta falta, se le sustraen al consumidor los elementos de apreciación a que tiene derecho para conformar su economía privada y su alimentación a sus hábitos, apetencia y capacidad adquisitiva"* (Mullor, 1949:15).

Las posibilidades de regulación de la cuestión a nivel provincial se hallaban limitadas a algunas traducciones previas que habían sido estabilizadas en la legislación nacional. Existía un régimen nacional sobre Identificación de Mercaderías, la Ley Nº 11.275 (sancionada en octubre de 1923), que esencialmente obligaba a imprimir la expresión "*industria argentina*" en los envases de todos los productos elaborados en el país y, en caso de productos extranjeros, el nombre del país de origen. Prohibía el registro de marcas en idioma extranjero y preveía, en general, que los fabricantes o vendedores de productos argentinos o extranjeros deberían especificar en los rótulos de los envases *"la calidad del producto, la pureza o mezcla y los pesos y medidas netos de su contenido"* (Artículo 6º,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Ley nacional Nº 11.275/23). A diferencia de la regulación provincial, la ley nacional tenía por finalidad la protección de la industria nacional frente a la competencia de los productos extranjeros a través de la información del origen de los productos al comprador (suponiendo que éste tendría preferencia por los nacionales).

Los funcionarios bromatólogos entendieron que el rotulado, tal como era prescripto en términos generales por la legislación nacional, se concretaba en el caso de la industria aceitera con la obligación de brindar información discriminada acerca de los productos originales (maíz, girasol, oliva, etc.) y el grado de "pureza" de la composición (porcentaje de cada elemento) del producto final. Pero la aplicación de esta regulación nacional, vigente desde el año 1923, no siendo controlada por las autoridades nacionales, era sistemáticamente incumplida por muchas industrias en el país, especialmente la aceitera. Esta circunstancia motivó que específicamente se regulara en el Código Bromatológico de la provincia (art. 75, Ley provincial Nº 2998/41).

La firma Molinos del Río de la Plata había instalado en territorio de la provincia de Santa Fe una de sus mayores fábricas de aceite. Por esta razón, se hallaba sujeta a la regulación del Código provincial, la cual no estaba dispuesta a cumplir por los altos costos que le ocasionaba. Luego de sancionado el Código, la fábrica continuó produciendo el aceite tal como venía haciéndolo antes, sin discriminar en su rotulado el origen de las especies, en abierta infracción a las normas del Código.

Las autoridades del Instituto Bromatológico de la provincia procedieron entonces a aplicar las sanciones correspondientes: *"en vigencia el Código Bromatológico a partir del 1º de enero de 1942, se notificó con fecha 10 de febrero de ese año a la fábrica mencionada que debía dar cumplimento a las disposiciones del mismo, emplazándola para que presentara la declaración de los diferentes tipos de aceites que elaborara, refinara o expidiera, consignándose la proporción de las mezclas y detalle de las ventas"* (Irigoyen Freyre, 1944:680). La firma continuó en su posición de negativa a declarar lo solicitado y como primer elemento de coacción, la Dirección del Instituto Bromatológico impuso las multas correspondientes.[140] A pesar de estos mecanismos represivos, a inicios de 1943 la firma continuaba incumpliendo la normativa.

Ante la imposibilidad de enrolar a la industria, los funcionarios bromatólogos locales procuraron la anuencia de la población en general y los pequeños comerciantes para ejercer así una presión indirecta sobre la industria.

El 27 de enero de 1943, Irigoyen Freyre, como Ministro de Salud Pública y Trabajo de la provincia, emite una Declaración (escrita) *"al público"* de su *"firme propósito de cumplir estrictamente la disposición citada y promover la extensión de sus beneficios a todo el territorio de la Nación"* (Irigoyen Freyre, 1944: 676). En primer lugar, la declaración expone

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

los *"motivos que han inspirado la reglamentación de aceite comestible y finalidades de bien público que se persiguen con la rotulación legal de los mismos* (Código Bromatológico, art. 75)*".*[141] Informaba a la población que desde la sanción del Código algunos industriales y fraccionadores de aceites incumplían la ley y advertía sobre la *"campaña tendenciosa en contra de las elevadas finalidades del Código"* que éstos estaban realizando, *"pretendiendo impresionar a la opinión pública del país con argumentaciones interesadas y capciosas y buscando soluciones convenientes a sus intereses fuera de la órbita del Gobierno de la provincia*". Explicaba que a pesar de los mecanismos persuasivos intentados por el Instituto, *"los interesados continuaron contumaces en sus procedimientos, demostrando así una desaprensión absoluta por las leyes de la Provincia"* (Irigoyen Freyre, 1944: 676). El Ministro cerraba su declaración alentando a *"la población consumidora"* a ejercer su *"derecho inalienable de conocer el producto que ingiere, no sólo a objeto de satisfacer preferencias, hábito o necesidades orgánicas, sino para justipreciarlo y pagarlo de conformidad a su verdadero origen y valor comercial*" (Irigoyen Freyre, 1944: 676).

El incumplimiento de la disposición sobre el rotulado discriminado, también había suscitado problemas a la actividad minorista, ya que, al cerrar las fábricas sus puertas a las inspecciones, el decomiso de mercadería en infracción era sufrido por los pequeños comerciantes. Agrupados y mediante una presentación del Centro Comercial de la ciudad, solicitaron al Ministerio de Salud Pública y Trabajo la suspensión de la aplicación del artículo 75 del Código Bromatológico para los envases de aceites de diez a medio litro.[142]

Tal como habían procedido respecto a las pastas alimenticias en infracción (capítulo IV.2), para mantener a estos sectores minoristas enrolados en la red, los funcionarios flexibilizaron temporalmente la aplicación de las prescripciones que regulaban los aceites comestibles. Atento a distintos pedidos de fabricantes, fraccionadores e introductores de mezclas de aceite, el Ministro de Salud Pública y Trabajo decidió autorizar, con carácter de excepción, la colocación de rótulos adicionales con las declaraciones de la calidad y proporción de los aceites de las mezclas (Decr. de S.P. Nº 11, 2 de febrero de 1943).[143]

El decreto autorizaba, por un lado, la inscripción de la determinación cualitativa y cuantitativa de los aceites según el art. 75 del Código en rótulo adicional, previa aprobación de la Dirección General del Instituto Bromatológico. Por otro lado, permitía a los comerciantes que posean partidas de aceites no reglamentarias adquiridas de buena fe, a que por un término no mayor de 60 días las comercialicen previa declaración de su existencia y cumplimiento de las disposiciones al Instituto. Además, el decreto levantaba la interdicción de las partidas intervenidas, siempre que se diera cumplimiento a la ley, agregando que, vencidos los plazos establecidos, las partidas en infracción se harían pasibles de comiso.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

Las concesiones y plazos otorgados funcionaron para mantener alineados a los a comerciantes y almaceneros minoristas. Sin embargo, la industria Molinos Río de la Plata persistió en reiterada resistencia al cumplimiento del Código durante más de un año. Esta situación *"agravada por la negativa de suministrar la composición de las mezclas a los fraccionadores, con el objeto de impedir a estos el cumplimiento de la disposición",* motivó la clausura de la fábrica por tiempo indeterminado, dispuesta por el Consejo de Sanidad en 4 de febrero de 1943.[144]

Ante dicha medida, la firma presenta una solicitud al Director del Instituto Bromatológico exponiendo los graves perjuicios que le ocasionaba. La clausura implicaba la prohibición de extraer de la fábrica materias primas y productos necesarios para dar cumplimiento a contratos celebrados previamente con agentes situados en otras provincias o en el extranjero. Consideraba que esas sustancias necesarias para la ejecución de contratos fuera de la provincia no se hallaban sujetas a control del organismo provincial: *"de toda la producción de nuestra fábrica, sólo proporciones relativamente insignificantes se consumen dentro del territorio de la provincia de Santa Fe, lo que explica la importancia excepcional de los perjuicios que acabamos de referirnos".* Alegaban que era casi imposible cumplir las disposiciones del Código Bromatológico y cuestionaban la posibilidad práctica de comprobar científicamente la proporción de las mezclas, *"dado el tiempo excesivo y gastos considerables que en el mejor de los casos exigirían los respectivos trabajos de laboratorio".* [145]

A cambio del levantamiento de la clausura, proponían al gobierno provincial garantizar el cumplimiento de la normativa *"exclusivamente con las mezclas de aceites comestibles elaboradas por nuestra fábrica citada con destino al consumo dentro del territorio de la provincia",* ya que como aclaraban, *"sólo hemos resistido y mantenemos esa resistencia respecto de las muy pocas disposiciones del Código Bromatológico que produce gravísimos tropiezos a nuestra industria sin aportar beneficio alguno al público consumidor que sólo necesita saber que el aceite que adquiere es perfectamente apto para la alimentación…".*[146]

El Consejo de Sanidad de la provincia reunido en sesión extraordinaria trató el pedido de la firma y resolvió fijar un plazo de 10 días a la clausura impuesta, desestimando las franquicias especiales que se solicitaban para el levantamiento de las partidas de aceites intervenidas en sus establecimientos. Consideró que ese tratamiento de excepción pondría al establecimiento en situación de privilegio frente a los demás de su género.

El Consejo también se refirió a las observaciones sobre la cuestión científico- técnica vinculada a la composición de la sustancia y la existencia de medios técnicos instrumentales para su exacta comprobación.[147] Irigoyen Freyre se defendía explicando que éstas reservas no procedían en esa etapa y ya habían sido dilucidadas en *"los*

pronunciamientos de las Conferencias Bromatológicas Nacionales", que habían tenido *"oportunamente gran difusión"* (Irigoyen Freyre, 1944: 684).

La firma también hizo público su descontento desmintiendo acusaciones del Ministerio de Salud Pública y Trabajo acerca de la existencia de un oleoducto secreto, del embarque clandestino de partidas de aceites comestibles, y de "falsos fundamentos" para paralizar su fábrica.

En un comunicado del 27 de febrero de 1943, el Ministro Freyre contestó los desmentidos para "*impedir que se confunda a la opinión pública mediante la deformación de los hechos"* y evitar *"que la consideración y respeto demostrados hacia aquellos, al no trasladar inmediatamente estos hechos a la prensa, pueda confundirse con debilidad o complicidad".*[148]

En el comunicado se ratificaban y explicitaban las acusaciones: que efectivamente existía un oleoducto clandestino, ya que el establecimiento no lo había denunciado a la inspección sanitaria, ni figuraba en el plano acompañado por la firma en la solicitud de inscripción ante la Dirección del Instituto Bromatológico; que se llevaban a cabo embarques clandestinos de aceite, ya que luego de la clausura impuesta el 5 de febrero -que vedaba *"extraer del establecimiento productos elaborados y materias primas"*- la firma Molinos Ríos de la Plata S.A. violó dicha veda cargando una lancha con aceite el día 8 de febrero (según acta comprobatoria labrada por el químico inspector destacado en el establecimiento y testificada por personal policial de la zona), trasladando la mercadería a jurisdicción federal, no sujeta a la inmediata vigilancia del Instituto Bromatológico, burlando así sus controles.[149]

Mientras mantenía abierto el frente de lucha con la industria aceitera, el Instituto Bromatológico debió prorrogar por diez días más el plazo acordado a los propietarios o tenedores de partidas de aceites comestibles en infracción al artículo 75 del Código Bromatológico, extendiendo las franquicias acordadas por el decreto del 2 de febrero de 1943 (Resolución del Ministerio de S.P. y T. del 27 de febrero de 1943). Expirado el plazo, las partidas de aceites comisadas serían trasladadas al depósito central del Departamento de Sanidad con el objeto de redistribuirlas a los Hospitales, Asilos u otras instituciones de la provincia.

Esta disposición profundizó el descontento de la industria con la normativa sobre el rotulado discriminado, que de por sí era considerada exorbitante de la protección de la salud de la población: *"… una prueba de que en estas incidencias, algunas ruidosas por la culpa del excesivo reclamo que las autoridades del Código bromatológico han hecho sobre el asunto, no está ni por asomo en juego o discusión la calidad de los aceites, es la propia resolución del Ministerio según la cual los aceites que se comisen serán distribuidos entre los asilos y hospitales. ¿Cómo? ¿Entonces esos aceites son aptos para*

el consumo?"150 . No se comprendía cómo la imposición del rótulo discriminado en los envases de aceites podía llegar a ocasionar una mejora en su calidad o el abaratamiento de su precio. Al contrario, se alegaba que los costos del aceite aumentarían por el traslado del al consumidor de las tasas por fiscalización.

Finalmente, los industriales aceiteros terminan convergiendo en la red, pero su alineamiento no se logró por una traducción exitosa de sus intereses por parte de los funcionarios bromatólogos. No estando dispuestos a renunciar a la práctica de las inspecciones en los establecimientos ni a la aplicación estricta de las normas cuestionadas, los funcionarios no pudieron encontrar modo alguno de convencer a la industria aceitera.

El alineamiento de la industria del aceite finalmente se configura por *complementariedad*: los funcionarios bromatólogos tradujeron exitosamente al público consumidor, a los comerciantes minoristas y fraccionadores de la provincia, quienes a su vez tradujeron a los industriales alineándolos a la red.

Pero el más importante eslabón en esta cadena de alineamiento por complementariedad fueron las autoridades ejecutivas nacionales en materia alimentaria. En agosto de 1944 el gobierno nacional sanciona para todo el país la obligatoriedad de las disposiciones relativas a la rotulación de los aceites comestibles que regían en la provincia de Santa Fe desde la sanción del Código Bromatológico, poniendo término *"a uno de los inconvenientes más serios que ocasionó su aplicación, cuyos alcances, como es sabido, eran puramente locales".*[151]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

V. EL CÓDIGO BROMATOLÓGICO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1941)

V.1. Los antecedentes del proyecto de Código Bromatológico

El Código Bromatológico de la provincia de Santa Fe se sanciona en octubre del año 1941. Este dispositivo jurídico agrupaba en forma ordenada y sistemática una serie de normas para regular la cuestión alimentaria uniformemente en toda la provincia. La regulación fue presentada por sus autores ante legisladores, consumidores, prensa, comerciantes e industriales como una innovación en la materia. Sin embargo, el proyecto es deudor de antecedentes y experiencias locales, nacionales e internacionales en las cuales se basó la arquitectura de la codificación provincial. Un cimiento importante para su construcción fue el ordenamiento bromatológico que estaba siendo aplicado en la ciudad de Santa Fe, el Reglamento Bromatológico Municipal aprobado por Ordenanza Nº 2963. Esta reglamentación municipal se completó y actualizó según los consensos arribados en las cuatro Conferencias Bromatológicas Nacionales realizadas hasta ese momento (capítulo II.2). Tuvo también alguna influencia cierta normativa internacional considerada "ejemplar" en materia alimentaria.

Consideramos relevante abordar brevemente las disposiciones jurídicas, técnicas y científicas del orden local, nacional e internacional que fundaron la construcción del primer Código Bromatológico de la Provincia de Santa Fe.

La ciudad de Santa Fe disponía de una considerable reglamentación sobre alimentos y bebidas, condensada desde el año 1932 en el mencionado Reglamento Bromatológico Municipal, instrumento legal que regía la actuación de la Oficina Química Municipal. Según publicaba la prensa local, Santa Fe había sido la primera localidad del país que sancionaba un documento legal de este tipo, que se convertía en un modelo a seguir para el resto del país.[152] El Reglamento Bromatológico Municipal establecía las definiciones, exigencias de pureza y normas de apreciación de las sustancias alimenticias y bebidas que se fabricaran, introdujeran y expendieran en la ciudad. A pedido del intendente de la ciudad, Dr. Zapata Gollán, había sido redactado por el Dr. Ángel Mantovani, un reconocido docente e investigador de la UNL que se había desempeñado como director de la Oficina Química Municipal desde el año 1923 hasta 1935 (AA. VV., 1935).[153] Mantovani se basó en una serie de documentos y normas sobre la cuestión alimentaria: el proyecto de "*Codex Alimentarius Sudamericano*", redactado por una comisión de químicos de Paraguay, Uruguay y Argentina, que había sido presentada al Segundo Congreso Sudamericano de Química (Montevideo, 1930); el Reglamento Bromatológico de la provincia de Buenos Aires; legislación extranjera y normas de interpretación de diversos laboratorios oficiales; leyes y decretos nacionales existentes

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

sobre aquellos productos que, como los vinos, licores, grasas, etc. estaban reglamentados a nivel nacional.[154]

La sanción de este Reglamento tuvo una gran repercusión local: *"con el Código Bromatológico y la reorganización de la Oficina Química, la Municipalidad de Santa Fe está en condiciones de garantizar la higiene de la alimentación y evitar que se engañe a los consumidores con artículos de mala calidad o de falsa denominación".*[155]

Hacia fines de 1930 la ciudad ya contaba con una red municipal de control de alimentos en torno a dos dispositivos: uno institucional, condensado en las dos Oficinas Químicas asentadas en la ciudad (una de orden Municipal y otra Nacional), y otro de tipo textual- legal, el Reglamento Bromatológico Municipal (capítulo III.2). Estos dispositivos pueden ser considerados como una primera red "de base" del control de los alimentos que facilitará luego la extensión relativamente rápida y exitosa del control bromatológico para toda la provincia.

Este esquema local de institucionalización del control de alimentos fue replicado en el orden provincial mediante la creación de una repartición del Estado (dispositivo institucional) y la sanción de un Código Bromatológico (dispositivo textual legal).[156]

El Instituto Bromatológico creado en 1940 configuró la repartición estatal provincial del esquema, absorbiendo las funciones de la Oficina Química Municipal. A poco tiempo de su inauguración, los funcionarios bromatólogos a su cargo denunciaron la necesidad de contar con un documento legal que rigiera la actuación del organismo y uniformara las conductas esperadas y las sanciones por los delitos alimentarios en toda la provincia. Era una preocupación de las autoridades de la provincia *"la extensión de los beneficios de la sanidad alimenticia a todo su territorio, atento no sólo a la conveniencia de uniformar disposiciones, cuya ausencia o incongruencia perjudicaba consumidores, comerciantes e industriales, sino a la de ofrecer un servicio organizado en constante función, tanto en la represión del fraude como en la formación de una conciencia y una opinión en materia alimenticia (…)"* (Irigoyen Freyre, 1944: 42). Esta obra se presentaba como indispensable para coordinar y facilitar la labor administrativa, policial, educativa y de investigación que pretendía llevar adelante el Instituto.[157] Con esta intención, el Ministro de Salud Pública y Trabajo, Dr. Yrigoyen Freyre, en conjunto con el primer director del Instituto Bromatológico, Dr. Jorge B. Mullor, redactaron un proyecto de Código Bromatológico para la provincia que fue presentado a la legislatura provincial en 1941.

Numerosas codificaciones extranjeras fueron consultadas para la redacción de este proyecto. Algunas fueron especialmente tenidas en cuenta por su "adelantado contenido": el Código Suizo, Ley Federal de Alimentos, Drogas y Cosméticos de Estados Unidos de Norte América (1936), el Código Bromatológico Nacional de la República de Chile, y la

Ley Nacional de Alimentos y Drogas de Inglaterra de 1938.[158] Otros documentos de

organismos internacionales sobre el problema de los alimentos, tales como la Oficina Panamericana y el Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones, fueron considerados (Irigoyen Freyre, 1944).[159]

En cuanto a los precedentes argentinos, además del Reglamento de la ciudad de Santa Fe, fueron relevantes las normativas de la Oficina Química de la Municipalidad de Buenos Aires, en su mayoría redactadas por el Dr. Pedro N. Arata, y las relativas a la Oficina Química de la provincia de Buenos Aires. También se intentaron integrar y armonizar leyes y reglamentaciones del Ministerio de Agricultura de la Nación y del Departamento Nacional de Higiene dependiente del Ministerio del Interior.[160]

En el orden técnico científico, el proyecto se nutría de los consensos arribados en el seno de la comunidad nacional de funcionarios bromatólogos, incorporando las recomendaciones de las cuatro Conferencias Bromatológicas Nacionales realizadas hasta el momento (Santa Fe, 1935; Córdoba, 1937; Mendoza, 1939 y Tucumán, 1941). El proyecto respetaba las recomendaciones de las cuatro Conferencias Bromatológicas Nacionales casi en su totalidad. Cumpliendo con la máxima aspiración de ese encuentro, cual era la de extender y unificar la legislación alimentaria a nivel nacional, los funcionarios locales internalizaban los conceptos, principios y procedimientos allí homogenizados. Podemos pensar este proceso de codificación provincial como la traducción de los consensos científicos nacionales en la provincia. Tanto la definición misma de aquello que constituía el "*problema alimentario*" como las categorías, medios y procedimientos para resolverlo habían sido discutidas por expertos certificados de todo el país y desde allí eran impuestas a otros involucrados en la cuestión de los alimentos (legisladores, productores e inclusive los propios consumidores).

Según Irigoyen Freyre éstos consensos de las Conferencias Bromatológicas eran *"los únicos principios que se pueden, científica, económica y honestamente, sustentar en nuestro país como productor excepcional de substancias alimenticias naturales y donde cabe desterrar toda modificación inconveniente, artificiosa o engañosa de los mismos"* (Irigoyen Freyre, 1944:43) extendiendo en la provincia la doctrina del alimento puro (capítulo III. 2).

El Código Bromatológico provincial no fue entonces una creación espontánea, fruto de la genialidad y la inventiva de un par de expertos innovadores, tal como suele ser representado. Considerando los numerosos antecedentes tenidos en cuenta, una descripción más adecuada del proyecto sería considerarlo una prolija y profunda recopilación del "estado del arte" en materia bromatológica, incorporando algún grado de innovación en detalles que adaptaban experiencias extrajeras exitosas a la configuración local. El valor de esta ordenación residía en la articulación de los diferentes planos de las experiencias regulativas más avanzadas que habían podido ser estudiadas (internacional,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

nacional y municipal), así como la combinación de estas experiencias normativas con los consejos y recomendaciones de los foros científico- técnicos.

V.2. Los contenidos proyectados en la red ideacional

El vasto texto del proyecto delimitaba el ámbito sujeto a fiscalización del Estado mediante una serie de operaciones:

- la conceptualización jurídica de los términos relevantes para operar (qué se consideraba "alimento puro", "fraude", "adulteración", etc.) y su correspondiente clasificación,
- la creación de un registro de productores y la obligatoriedad de autorización previa para la venta de todo producto alimenticio que se elaborara en la provincia,
- la generación de una práctica de inspección sanitaria a comercios, fábricas y demás establecimientos,
- la tipificación de delitos y sus penas (decomiso, multa, clausura, etc.) estableciendo una serie de procedimientos administrativos, recursos y garantías para aplicarlas,
- y la creación de fuentes impositivas para solventar el funcionamiento del control estatal.

La tarea de definir el universo sometido al control del Estado (objetos, sujetos y prácticas alcanzadas) era un requisito necesario para la aplicación de las normas represivas del fraude alimentario. Esta operación permitía a los funcionarios bromatólogos delimitar en el texto legal una parte del complejo problema de los alimentos que asumirían como propio. Al definir ponían un nombre y daban unas ciertas características a las entidades que intervenían en la red normativa de control de los alimentos prescripta para toda la provincia. Diseñaron un sistema de etiquetado, registro, inscripción, numeración, inspección y seguimiento de esos intermediarios en circulación para mantener a todas las entidades alineadas.

La acepción de las expresiones fundamentales utilizadas en las normas provenía de los consensos arribados por comunidad de bromatólogos nacionales. Por ejemplo, las denominaciones para referir a los distintos tipos de productos no aptos para el consumo y sus significados, habían sido consensuadas en la Conferencia Bromatológica Nacional reunida en Santa Fe (1935) ratificadas y ampliadas luego en la Conferencia Bromatológica Nacional de Tucumán de 1941.[161] La incorporación de los consensos arribados en las citadas Conferencias, muchas veces también implicaba indirectamente la adhesión a definiciones, criterios, métodos y procedimientos adoptados en normas extranjeras (capítulo II.3.).

El primer título del proyecto describe minuciosamente las características que deben

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

asumir los "*entes comprendidos en la presente ley*" y el título segundo clasifica "*los productos sometidos a control*". Según esta clasificación se determinaban las condiciones que debía reunir cada alimento para ser considerado apto para el consumo y establecer un tiempo límite de duración de esa aptitud. Las características de los envases (cierres, soldaduras, limpieza, prohibición de reutilización), la rotulación (definición, leyendas, propaganda, prohibiciones, etc.) y la forma de almacenamiento correspondiente a cada uno eran también objeto de detallada reglamentación.

En cuanto a las fábricas de productos alimenticios (Título VIII), se imponía la presentación de una solicitud de permiso de habilitación de las instalaciones al Instituto Bromatológico, previa presentación de los planos de la fábrica, el detalle de sus maquinarias, dependencias, una nómina de los productos elaborados y de los métodos empleaos.[162] Los comercios, depósitos, vehículos de reparto, venta ambulante y kioscos relacionados con los alimentos y bebidas fueron también meticulosamente ordenados y reglados.[163]

También los entes humanos que de alguna manera estuvieran involucrados en la cadena de elaboración, manipulación, transporte de alimentos y bebidas eran sujetos a una serie de reglas y normas. Los empleados de las fábricas debían presentar un certificado de salud y cuando resultaren enfermos debían denunciar a las autoridades tal situación.[164]

Delimitado el universo sujeto a control bromatológico, se establecía la obligatoriedad de su inscripción en un Registro especial. Todo productor de alimentos y toda mercadería alimenticia que se expidiera en la provincia debía inscribirse previo análisis químico bromatológico practicado en los laboratorios del Instituto Bromatológico que garantizara su aptitud.[165]

Para asegurar el cumplimiento efectivo de estas prescripciones, los funcionarios bromatólogos pusieron un gran énfasis en la práctica de las inspecciones periódicas a los establecimientos alimenticios por personal especializado del Instituto Bromatológico. El Título XI (arts. 1328 al 1348) contenía un detalle del modo en que se debían realizar los procedimientos de la inspección química y veterinaria, la toma de muestra para su análisis, la intervención de mercaderías sospechadas y los decomisos de productos no aptos. Se salvaba el derecho del interesado de realizarlos con la intervención del Instituto Bromatológico para rectificar o ratificar el pronunciamiento oficial. Detectado un incumplimiento, las mercaderías eran inmediatamente decomisadas y, eventualmente, desnaturalizadas, si podían tener alguna aplicación industrial o comercial.[166]

La orientación represiva era una característica de la animosidad que marcó las Conferencias Bromatológicas (capítulo II.3) de allí que la "tipificación" de delitos y sanciones conformaba también un importante capítulo del Código.[167] Una acción es típica

cuando encuadra estrictamente en una descripción precisa contenida en una ley penal no retroactiva. El Código contenía disposiciones sobre las penalidades (Título XII, art. 1349-1388) que consistían fundamentalmente en multas cuyos montos variaban según la intensidad de la ofensa. Se preveía también el comiso de mercaderías en infracción y la clausura de maquinarias o de locales. Siguiendo una histórica tendencia de las reglamentaciones de policía alimentaria, se establecían, a modo de sanción, mecanismos para estigmatizar al infractor.[168] Adecuado a una legislación moderna, el medio de "avergonzar" al fabricante o comerciante inescrupuloso elegido por el Código era la publicación del *"nombre y domicilio del fabricante, introductor, representante, consignatario o de cualquier persona o firma comercial a quien se haya aplicado una multa y otra penalidad, en carácter definitivo, por concepto de fabricación, almacenamiento o expendio de producto adulterados o alterados, especificando el motivo de su aplicación, la clase del producto hallado en contravención y la marca del mismo"* (art. 1362, Ley 2998/41).

Finalmente, para poder financiar la puesta en marcha de la red, se preveía en el Código el cobro de tasas y derechos a los comercios e industrias por inspección, análisis y certificados y otros servicios que podía brindar el Instituto Bromatológico (Título XIII). Como veremos en el próximo apartado, la creación de una fuente impositiva fue un punto muy atacado por los legisladores provinciales durante el debate parlamentario del proyecto.

V.3. El debate parlamentario del proyecto de codificación provincial

La denominación completa del proyecto de unificación alimentaria en la provincia era *"Código Bromatológico y Reglamentación de los productos de consumo en general, de las Fábricas y de los Establecimientos comerciales"*. El 29 de octubre de 1941 la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe trató el proyecto y al día siguiente lo discutió la H. Cámara de Senadores.

Salvo algunas excepciones, los legisladores provinciales no opusieron mayores resistencias a la instalación de la red de control bromatológico provincial. Fueron fácilmente interesados por los funcionarios bromatólogos quienes lograron así consagrar su proyecto en norma jurídica.

En su discurso de presentación del proyecto a la Legislatura, Irigoyen Freyre presentó a los legisladores la detallada labor de indagación y revisión de las mejores normativas análogas del país y el mundo en que se habían basado (capítulo V.1) destacando la experiencia y conocimiento de los funcionarios bromatólogos locales que habían intervenido en su diseño y llevarían adelante su ejecución, así como el apego de la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

normativa propuesta a las decisiones arribadas en las Conferencias Bromatológicas (capítulo II.3). Otro medio de legitimar el proyecto fue la muestra de apoyo de "*las máximas autoridades bromatológicas del país*" que habían enviado notas de felicitación por la "*importancia y valor*" del Código (Irigoyen Freyre, 1944:159).[169]

La estrategia de interesamiento del grupo legislativo incluía la muestra en el recinto de frascos y otros materiales comisados que ejemplificaban el accionar represivo del Instituto en la ciudad.[170] Pretendía hacer visible el peligro que "acechaba" a la población tomando como vehículo a los alimentos, con el fin de validar el pedido de extensión de la legislación represiva en la codificación provincial.

La mayoría de los legisladores de la provincia fueron fácilmente enrolados. Durante el debate parlamentario, sólo algunos aspectos del proyecto presentaron fricciones entre legisladores y los representantes del Ejecutivo que proponían el proyecto. Las cuestiones de orden científico técnico no fueron prácticamente objetadas por los legisladores. Una segmentación implícita puede leerse en el debate parlamentario del proyecto de codificación, entre una dimensión de contenido científico- técnico experto y otra dimensión estrictamente jurídica (disposiciones normativas, de fondo y de forma). De esta segmentación dependía quiénes estaban autorizados para discutir los contenidos de cada área: los bromatólogos establecían las normas de contenido técnico –científico en base a su experiencia en el laboratorio y los legisladores (políticos, en su mayoría abogados) por exclusión discutirían las restantes dimensiones del proyecto. Es decir, los legisladores podían revisar las cláusulas de contenido estrictamente jurídico, las repercusiones económicas del proyecto y el establecimiento de tasas y demás cargas tributarias. Una manifestación de esta división temática implícita fue la reacción de algunos legisladores al pedido de aprobación del proyecto a libro cerrado, sosteniendo que el proyecto contenía *"dos aspectos: uno esencialmente bromatológico, y otro de tasas. Acepto que la parte técnica sea votada a libro cerrado, acaso así lo exija la contextura general, pero no admito como saludable que se siga el mismo procedimiento para votar la parte impositiva".* [171]

Sin embargo, los funcionarios bromatólogos advirtieron que esta tácita división temática delineada en el marco del debate parlamentario de 1941 podría llegar a verse alterada a través de alguna eventual modificación del Código que posibilitara a futuros legisladores "entrometerse" en el contenido técnico-científico. Presumiblemente para preservar su legitimidad exclusiva en las cuestiones técnicas y científicas, los bromatólogos incluyeron en el corpus normativo dispositivos que asegurasen la retención del "poder de legislar" sobre ciencia y técnica de los alimentos en el polo científico. Argumentaron que estas modificaciones "técnicas", de ser necesarias, debían dejarse en manos de expertos en el área. En la provincia, el Consejo General de Sanidad era el

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

órgano que, según lo establecido por su ley de creación (Ley provincial Nº 2858/39) podía someter a la aprobación del P.E. las disposiciones reglamentarias que considerara necesarias en materia sanitaria, lo cual incluía la cuestión bromatológica. Consideraban que el Código debía estar sujeto a ese mecanismo de revisión ya que debía revestir *"la necesaria elasticidad"* de toda norma sanitaria que le permitiera ajustarse a la evolución y desarrollo de la ciencia y de la técnica y adaptarse a las *"modalidades de la vida institucional y económica social de nuestro ambiente".* Los Códigos sanitarios, a diferencia de la codificación de otras materias, explicaba Freyre, debían concebirse como una ley elástica que permitiera la modificación o ampliación en sus detalles sin que sea necesaria una nueva aprobación de la Legislatura para cada modificación individual. Este tipo de reformas adaptativas tenían siempre un "*carácter eminentemente técnico"* (Irigoyen Freyre, 1944).

Dos fueron los problemas objetados al Código por los legisladores: las tasas por inspección y la privación a los municipios de sus facultades en materia alimentaria. Varios legisladores, fundamentalmente senadores, replicaron las protestas de industriales y comerciantes de la provincia por el aumento de los costos de producción y la complejización de las prácticas de elaboración y comercialización usuales que comportaría la implantación del Código (capítulo IV). El Ministro de Salud respondió a esto que las agrupaciones de comerciantes e industriales ya habían tenido oportunidad de discutir los "*postulados científicos y técnicos*" que los afectaran en ocasión de la I Conferencia Bromatológica Nacional, celebrada en Santa Fe en 1935. Según el Ministro, esta Conferencia Bromatológica había sido el momento y el lugar apropiado para discutir esos problemas, no en esa oportunidad cuando "*el proyecto ya estaba hecho*" y no podía ser modificado sin alterar su equilibrio.[172]

A esta explicación del Ministro y reforzando la división preestablecida de las materias a debatir, un legislador respondió: "… toda mi impugnación al Código se ha referido a la parte económica y el señor Ministro dice con criterio erróneo, que cómo es posible que nosotros aceptemos la opinión de entidades dedicadas a actividades económicas respecto a cuestiones de orden técnico bromatológico; en ningún momento he dicho cosa semejante. He dicho que la ley era buena en todo lo que significaba una defensa de la salud pública, pero agregué que esa ley que podría contar con el apoyo unánime de la opinión pública, tiene la crítica de la parte económica de la misma".[173]

El Código Bromatológico insumiría grandes gastos a la administración pública y para ello creaba tasas a la inspección y control del comercio y las industrias.[174] Estas tasas se cobrarían a los "beneficiarios" del Código, que en la representación de sus redactores, eran los mismos productores, industriales y comerciantes de alimentos sujetos a la inspección. Los funcionarios bromatólogos interpretaban que las tasas no significarían una

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

carga para el comerciante o el industrial sino que la estricta aplicación de la normativa brindaría, al menos a los sujetos *"honestos y bien intencionados"*, la seguridad de una protección eficaz que los coloque *"a cubierto de la suspicacia y la desconfianza del consumidor y lo distinga netamente del comerciante e industrial inescrupuloso"*.

Algunos legisladores objetaron estas tasas y derechos por servicios de inspección, análisis y certificados por su monto, que se consideraba por demás elevado.[175] Paralelamente, un sector de los legisladores manifestó su acuerdo con las tasas, teniendo en cuenta los antecedentes de algunas reparticiones de la provincia de Santa Fe o de otras provincias que cobraban por el mismo servicio tasas más elevadas.[176]

No sólo la repercusión económica del Código Bromatológico en el sector privado preocupaba a los legisladores, sino también la amenaza que representaba para las autonomías municipales. Hasta entonces, el cobro de los servicios de inspección sanitaria de fábricas y comercios se encontraba a cargo de los municipios.

El texto legal propuesto absorbía en la red de control de alimentos de la provincia una enorme cantidad de cuestiones que tradicionalmente se encontraban bajo la órbita provincial. Se afectaba no sólo la aplicación sino también el diseño mismo de los contenidos de las reglas bromatológicas que en muchas cuestiones venían tradicionalmente siendo trazadas mediante ordenanzas municipales. Esta tendencia a la centralización de la ejecución de la fiscalización alimentaria estaba en línea con la política sanitaria implementada en la provincia por Irigoyen Freyre en la provincia, que seguía un principio de "unidad de comando" (capítulo III.1).

Alcides Greca, un prestigioso experto local en derecho administrativo y profesor de la UNL, criticó al Código Bromatológico por colocar "*en manos del Gobierno provincial la fiscalización de los alimentos*" advirtiendo que en la práctica se presentarían no pocas dificultades con los municipios. "*Estimamos que por enérgica y sistematizada que sea la acción del gobierno estatal, ella no podrá reemplazar a la del Municipio en la fiscalización de alimentos de rápida producción e inmediato consumo. El error de dicha legislación consiste en no haberse concretado a establecer las normas y sanciones, encomendando a los municipios de primera y segunda categoría su aplicación práctica y al gobierno de la provincia el hacerlo en aquellas poblaciones cuyas autoridades edilicias carecen de elementos técnicos y financieros"* (Greca, 1943:290).

Una posición contraria a la unificación de las tasas a nivel provincial fue fervientemente defendida por los representantes de la ciudad de Rosario. La Oficina Química Municipal de esa ciudad establecía las condiciones de venta de los artículos alimenticios y realizaba un control periódico sobre los mismos, cobrando por ello la respectiva tasa. Los representantes rosarinos sostenían que *"… al establecerse esta disposición en el Código Bromatológico, la provincia vendría a ser la que inspecciona*

estos artículos, perdiendo, en consecuencia, la municipalidad de Rosario las sumas de dinero que percibe por este concepto".[177]

El Ministro de Salud Pública respondió a esta preocupación relatando cómo habían resuelto la misma situación en la ciudad de Santa Fe. Los servicios municipales en materia sanitaria habían sido transferidos al Departamento de Salud Pública de la provincia mediante Ley Nº 2858/39, así la provincia se había hecho cargo de la prestación de todos los servicios asistenciales y sanitarios de la ciudad. Se celebró un contrato entre la provincia y la municipalidad de Santa Fe por el plazo de veinte años para instrumentar esa transferencia. Allí se acordaba el cobro de las tasas para evitar *"lesionar las autonomías municipales, defendidas con justicia, pero que en el orden sanitario pierden mucho en su importancia",* según explicaba Freyre. Argumentaba que *"las enfermedades no pueden ser detenidas por fronteras artificiales ni por decretos administrativos. Con el contrato de prestación de servicios a que me refiero, la municipalidad de Santa Fe nos paga menos de lo que gastaba antes para prestar ella ese servicio. Si bien la provincia presta esos servicios, la municipalidad cobra la tasa*".[178]

Irigoyen Freyre logró sortear las objeciones surgidas en el recinto parlamentario, discutiendo algunas de ellas y postergando la discusión de otras. Finalmente el proyecto fue sancionado prácticamente tal y como había sido propuesto por el Ejecutivo.

Sin embargo, aquellos problemas técnicos y jurídicos que fueron planteados por algunos legisladores y cuya discusión de fondo pudo ser evitada por los funcionarios bromatólogos en esa ocasión, permanecieron latentes bajo la primera etapa de vigencia de la norma y no tardaron en reaparecer bajo nuevos conflictos. Estas objeciones que fueron soslayadas volvieron a manifestarse y obligaron a los funcionarios bromatólogos a renegociar y flexibilizar los contenidos del Código vigente con los propios actores afectados, que no aceptaron tan fácilmente como los legisladores la imposición de reglas contrarias a sus intereses.

V.4. Alianzas y negociaciones posteriores a la sanción

A poco de sancionado el Código Bromatológico, la "experiencia" demostró que se hacía necesario introducirle reformas, tal como Irigoyen Freyre había manifestado en varias oportunidades. Algunos de estos ajustes estaban motivados en fallas encontradas en su aplicación práctica y otros directamente determinados por las protestas de tres sectores afectados por la flamante codificación que se resistían a aplicarla tal cual había sido aprobada: comerciantes e industriales radicados en la provincia, el Municipio de la ciudad de Rosario y el Ministerio de Hacienda de la Nación (capítulo V.5).

En este apartado nos detendremos en la renegociación de las condiciones de

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

aplicación de la red bromatológica "*ideacional*" entablada entre los funcionarios bromatólogos y el sector privado que, mediante fuertes objeciones y protestas, amenazaba con desestabilizarla.[179]

Los integrantes del polo económico habían sido el grupo más afectado por la nueva legislación dado el aumento de los costos que acarreaban las modificaciones prácticas que ésta obligaba a introducir y los nuevos impuestos que creaba. Las protestas de este sector (capítulo IV) continuaron una vez sancionado y conocido el texto del Código. Así como previamente se había solicitado la postergación de su tratamiento legislativo, una vez sancionado se peticionaba una urgente reforma.[180] Gran malestar había causado el desconocimiento del contenido del proyecto de Código por parte del sector privado antes y durante su debate parlamentario. Una vez sancionado, la ignorancia generalizada del contenido del Código por falta de publicidad del texto completo se mantuvo durante un tiempo.[181] La demora su publicación *"frente a la gran expectativa"* de conocerlo en su integridad hacía pensar que el gobierno *"después de las objeciones de que ha sido objeto la ley, se encuentra frente a una encrucijada que determina una serie de vacilaciones en el momento mismo en que deben entrar a ponerse en práctica las nuevas disposiciones bromatológicas".*[182]

Según la prensa local, el gobierno provincial se encontraba en esta "encrucijada": pretender instalar la red de control de alimentos tal como había sido planificada en el Código Bromatológico y arriesgarse al fracaso o flexibilizar su traducción original atendiendo a los cuestionamientos de los otros actores involucrados para efectivizarla.

Los reclamos de productores y comerciantes de alimentos no podían ser desoídos ya que se trataban de actores fundamentales para el funcionamiento de la red. Sin embargo, el grado de concesión estatal ante los reclamos de comerciantes e industriales afectados por la nueva regulación bromatológica no fue uniforme. Las variaciones de las respuestas brindadas a este grupo dependieron de los lazos y las relaciones que, previamente a la sanción del Código, habían sido entablados con cada entidad del agrupamiento económico.

El Centro Comercial de la ciudad de Santa Fe era la entidad que mejores relaciones había logrado promover con las autoridades sanitarias. Aún antes de la sanción del Código, había negociado las condiciones de protección de los intereses de sus asociados (capítulo IV.2). Entrado en vigencia el Código, la tendencia conciliadora de este Centro con los funcionarios bromatólogos de la provincia continuó en la misma línea. La Comisión Directiva de la entidad se dirigió al Ministro de Salud Pública y Trabajo para solicitarle tenga a bien proceder temporalmente respecto al Código "*con carácter preventivo y de asesoramiento, evitando la aplicación de sanciones".*[183]

El temor de los comerciantes agrupados se suscitaba por las numerosas "*dificultades*

inmediatas" que la aplicación de las nuevas disposiciones legales produciría a las empresas industriales y comerciales *"sometidas hasta ahora a un régimen de fiscalización menos estricto en muchos de sus aspectos".* No cuestionaban la necesidad y oportunidad de las innovaciones del Código sino sólo el ritmo de su aplicación. Sus propuestas tendían a lograr *"una pacífica y eficaz adaptación a los principios del nuevo Código".* La aplicación inmediata del Código Bromatológico podía provocar situaciones que *"no siendo intencionales ni de oposición"* podían llegar a ser sancionadas *"por desconocimiento, carencia de una adecuada interpretación o por la imposibilidad de adaptarse de inmediato a las exigencias de aquel"*[184] .

La propuesta del Centro Comercial, no cuestionando los contenidos del Código, sino sólo la celeridad de su aplicación completa, no representaba una amenaza al funcionamiento de la red, y convenía ser atendida. A los días de recibida la petición de la entidad, Irigoyen Freyre destacó en una nota que fuera publicada en el diario El Litoral *"la mesura y los dignos propósitos de esa entidad que contrastan con algunas representaciones desorbitadas, tendenciosas, equivocadas y agraviantes de entidades que diciéndose representativas del comercio y la industria, por el contenido de su petitorio parecieran más bien defensoras de manipulaciones antihigiénicas del alimento, de la falsificación reiterada o del fraude inveterado"*. Aprovechó el espacio para contestar las impugnaciones que en general había recibido el Código, calificando *"severamente a las instituciones que han criticado las disposiciones de la ley"* con "*el objeto de confundir a la opinión pública"*[185].

De todo el agrupamiento de entidades comerciales de la provincia, Irigoyen Freyre parece preferir al Centro Comercial como aliado, pues sus reclamos no ponían en riesgo las traducciones inscriptas en el Código Bromatológico y decide atender a sus peticiones para mantenerla aliada a la red. En cambio, aquellas entidades que se situaban por fuera de la red, cuestionando los fundamentos y las prácticas impuestas por la regulación bromatológica, eran calificados de "irrespetuosos" y sus planteos considerados ilógicos, irracionales. *"… En tren de desaforada oposición al Código Bromatológico, se ha llegado al extremo de proferir agravios gratuitos"* como *"la suposición de desmanes y persecuciones que serían objeto los productores por parte del personal encargado de dar cumplimiento a sus disposiciones".* Irigoyen Freyre se ofendía de semejante acusación ya que precisamente la sanción de una ley que especificara los procedimientos a seguir para las inspecciones, era un instrumento de garantía para los productores. Quien se resistiera a la fiscalización estatal era alineado en contra de los intereses de la población. Irigoyen Freyre entendía que había suficientes antecedentes *"que denotan la existencia en nuestra provincia de un núcleo considerable de industriales y comerciantes decididamente irrespetuosos para con las disposiciones reglamentarias de sus particulares actividades y*

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

para la buena fe del público consumidor" (Irigoyen Freyre, 1944: 198).[186]

Repudiando la actitud confrontativa de esta parte del comercio y la industria local y sin reabrir la discusión de fondo sobre los contenidos y significados del Código, los funcionarios bromatólogos optaron por flexibilizar un aspecto caro a los actores económicos pero que a la vez no pusiera en jaque la red de fiscalización: los montos tasas y los derechos a la inspección. La reforma fue anunciada y promocionada para calmar los reclamos y finalmente el 14 de agosto de 1942 se envió a la H. Legislatura de la provincia el proyecto de modificaciones a la Ley Nº 2998.[187]

Esta modificación pretendía ser una muestra de sensibilidad hacia la precaria situación económica general y evitaba tener que reabrir discusiones más profundas como la necesidad de tales tributos o de las prácticas de inspección de los establecimientos comerciales y fábricas. En el mensaje de elevación del proyecto de modificaciones se reafirmaba que las disposiciones del Código Bromatológico eran "*atinadas y oportunas*" pero se admitía que *"la crítica situación económica que atraviesa la provincia, por causas que son del dominio público, han movido al Poder Ejecutivo a estudiar la máxima reducción posible de las tasas y aranceles establecidos en la misma"* (Irigoyen Freyre, 1944: 69). Esencialmente, se reformaban los títulos XII (De las penalidades) y XIII (Tasas y Derechos por servicios de inspección, análisis y certificados).[188]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

El enemigo público número uno

Un comunicado publicado en el diario El Litoral por el partido radical (agrupación favorable al Código Bromatológico y a las reformas propiciadas) resume la discusión parlamentaria de las modificaciones a la Ley 2998/41. Los radicales ratificaron el acierto de la regulación bromatológica comentando el recibimiento del Código en los distintos sectores: *"el aplauso y admiración de la mayor parte de los técnicos"* y "*de la inmensa mayoría de la opinión pública",* así como la *"prevención"* de algunos industriales y comerciantes (Irigoyen Freyre, 1944: 222). Explicaban que la reforma que estaba siendo discutida sólo era un "retoque" de algunos artículos que habían sido "*mal concebidos*" o que "*daban facultades excesivas y otras facultades exiguas, principalmente frente a la actitud de industriales que cerraron sus puertas al contralor de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública*" en clara referencia a la industria aceitera (Capítulo IV.4). Atento a las presiones de este sector, la disposición principal de esta ley modificatoria era una sensible reducción de la tasa de inspección del aceite comestible.

Si bien los funcionarios bromatólogos pretendieron limitar la discusión de las reformas al terreno impositivo, la oposición aprovechó el debate del proyecto para reabrir otros puntos de disconformidad, recordando las advertencias hechas en la discusión parlamentaria del Código Bromatológico (Capítulo V.3).

El Diputado Dr. Rubino, representante de la ciudad de Rosario, acusó al Código de ser

"… el enemigo público número uno del progreso industrial de la provincia", ya que muchos industriales habían tenido que emigrar y otros habían desistido de instalarse en Rosario y lanzó graves acusaciones acerca de:

- la *actitud fiscalista del gobierno provincial*, dado que el Código tendía únicamente a arbitrar recursos. Las tasas creadas eran exorbitantes e incidirían sobre los consumidores perturbando y encareciendo el costo de vida.
- la formación de una *impresionante burocracia* estatal, pues se creaban 360 puestos de trabajo para aplicar el Código, entre ellos los inspectores que cobrarían importantes sueldos.
- la *inconstitucionalidad del Código* por violación de las leyes nacionales 12.139 y 11.275.
- las exorbitantes facultades otorgadas a los funcionarios fiscalizadores del Código "*que han reemplazado a las autoridades judiciales".*

Las observaciones fueron replicadas por el Diputado radical Dr. Herren, alegando que el proyecto original de Código Bromatológico había sido "*producto de la labor paciente de los gabinetes de laboratorios especializados, y fruto de congresos en la materia, tanto nacionales como extranjeros*". Entendía que no cabían ahora mayores discusiones sobre el contenido de la regulación, correctamente diseñado por los mejores expertos en el área.

Luego de la acalorada discusión de estas reformas al Código en general, no se hicieron muchas observaciones. Luego de la larga jornada que duró este debate, los legisladores habían perdido "*interés por el asunto*" y sólo se registraron tres mociones sobre reformas particulares.

La ley de reforma del Código Bromatológico fue finalmente aprobada y sancionada bajo el Nº 3071.

Debate íntegramente transcripto en "Código Bromatológico. La función del Estado en la sanidad alimenticia" (Irigoyen Freyre, 1944: págs. 213-261), y es comentado en "Terminó la Cámara de Diputados el tratamiento de las leyes impositivas". Diario El Litoral, 28 de agosto de 1942.

La disminución del monto de las tasas logró estabilizar la red durante algún tiempo,

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

fundamentalmente porque permitió el alineamiento de gran parte de los actores económicos. Sin embargo, para otros, esa disminución de la reforma impositiva no fue suficiente: *"… el Código Bromatológico de nuestra provincia, a pesar de las modificaciones que se le introdujeron en virtud de la ley 3071, contiene muchas tasas, que, según se ha demostrado, son excesivas y desnaturalizan la finalidad y naturaleza de las mismas (…). La necesidad de revisar las tasas que impone el Código Bromatológico, por consiguiente, se mantiene en pie".*[189]

V.5. La convergencia del sector público

El establecimiento de una red de control de alimentos a nivel provincial fue parte de una política de centralización de mando del gobierno provincial en materia sanitaria (capítulo III.1). Pero no todos los niveles de lo que se identifica como "Estado" aceptaron los contenidos y el modo en que se imponía esta red. Tanto niveles superiores como subordinados al provincial se vieron afectados por algunos aspectos del Código Bromatológico de Santa Fe y reclamaron su reforma.

El texto legal avanzaba sobre el modo en que tradicionalmente se distribuían las competencias y la jurisdicción municipal. Al centralizar la fiscalización de los alimentos y la percepción de las tasas por este concepto, absorbía importantes funciones de los municipios. Esta situación incomodaba particularmente al municipio de Rosario.

La oposición de los representantes de Rosario ante el Código Bromatológico había quedado claramente establecida durante el debate parlamentario de la ley Nº 2998 que aprobó el Código (capítulo V.3). Los reclamos del municipio rosarino por la modificación del Código sancionado fueron constantes.[190] Sin embargo, las gestiones para recuperar el poder de policía alimentaria sólo fueron exitosas luego del cambio de autoridades provinciales con la Intervención provincial del golpe de 1943.

La Municipalidad de Rosario planteó a las nuevas autoridades sus conflictos en relación con las disposiciones del Código Bromatológico. La Intervención Federal, en acuerdo de Ministros, acordó *"la necesidad de que el gobierno haga desaparecer todo posible equívoco en esta materia, vinculada a nuestra organización institucional"*. Reivindicó la jerarquía de los Municipios *"que no son meras reparticiones provinciales, sino entidades estatales, de existencia necesaria, cuyo régimen deben asegurar las provincias"* y que según la Constitución provincial eran *"independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones administrativas que le son propias".*

Refiriéndose particularmente al reclamo del municipio de Rosario, entendió que se había cometido un grave error en la interpretación del Código Bromatológico, cual era *"el de pretender que el Instituto provincial de creación legislativa, tenga bajo su dependencia jerárquica a las autoridades municipales, autónomas por el precepto*

constitucional" y que "*mal puede pretenderse que los técnicos del Instituto Bromatológico sean superiores jerárquicos de los Intendentes municipales".*[191]

Se afirmó que las municipalidades no estaban obligadas a transferir los servicios médico-asistenciales al Consejo General de Sanidad y que también se había interpretado erróneamente el Código *"al sostener que el Instituto debe intervenir en los ramales de artículos alimenticios de negocios minoristas, realizados en municipios que cuentan con servicios bromatológicos".* Por todo esto, dejaba sin efecto los decretos y leyes que habían reducido las atribuciones municipales *"fijando la posición del gobierno respecto a la municipalidad de Rosario, en el sentido de que no está obligada a transferir sus servicios asistenciales".*[192]

Este reconocimiento de la autarquía de los Municipios para ejercer la fiscalización alimentaria continuaría siendo puesto en duda por diversos gobiernos provinciales, convirtiéndose en un punto conflictivo de las políticas públicas alimentarias de la provincia que subsistiría por décadas, motivando esporádicas gestiones por parte del gobierno de Rosario para lograr un pleno reconocimiento de su autoridad en materia de contralor bromatológico.[193]

Por último, cabe mencionar las objeciones al Código Bromatológico provenientes del gobierno nacional. Como se adelantó, luego de la adhesión a la Ley Nacional de Impuestos Internos Nº 12.139, la creación de tributos en el Código Bromatológico para la esfera provincial era sospechada de inconstitucional. Este aspecto había sido señalado y objetado por casi todas las entidades representativas del comercio y la industria afectadas por el Código Bromatológico (capítulo IV.3). Esta situación condujo al gobierno nacional a intervenir en la discusión. Si bien no atacaban el establecimiento de una regulación alimentaria homogénea para toda la provincia ante el vacío nacional en la materia, no estaban dispuestos a permitir la invasión a la esfera de recaudación nacional.

El Ministerio de Hacienda de la Nación, que había sido advertido por la UIA, había enviado una nota solicitando al gobierno de la provincia de Santa Fe los antecedentes del Código Bromatológico y mayores explicaciones sobre la cuestión tributaria apuntada. Todas estas observaciones fueron respondidas por el Ministro de Salud Pública y Trabajo.[194]

Según Freyre, el Código Bromatológico proyectaba los medios adecuados para "*extirpar en forma definitiva"* las actividades dolosas de comerciantes inescrupulosos (Irigoyen Freyre, 1944: 200). Explica la compatibilidad de las tasas creadas por Código provincial con la Ley de Unificación de los Impuestos Internos Nº 12.139/34. Observa que las disposiciones provinciales de orden bromatológico y las tasas por servicios de higiene alimenticia eran anteriores a la Ley nacional Nº 12.139 - promulgada el 24 de diciembre de 1934-. Estas disposiciones provinciales habían sido establecidas originariamente bajo facultad reconocida en la Ley provincial Nº 2287, sancionada el 3 de

diciembre de 1932. El Código Bromatológico de 1942 sólo se limitaba a unificarlas y complementarlas. De acuerdo al razonamiento del Ministro, esta circunstancia legitimaba las disposiciones de la Ley provincial Nº 2998, que sólo representaba *"un instrumento de mayor eficacia normativa y educativa*" de las disposiciones ya establecidas para el orden municipal. Estas últimas (orden municipal) estarían permitidas, pues el artículo 22 de la Ley nacional Nº 12.139/34 creaba una excepción a de la prohibición general: las patentes, licencias y tasas municipales vigentes durante el año 1934, "*las que podrán continuar aplicando en el futuro a los actuales o nuevos contribuyentes*". Es decir, el Ministro trató de restar novedad y originalidad a los gravámenes reglados en el Código Bromatológico (pues en el orden provincial estarían prohibidas) conectándolos con disposiciones comunales anteriores vigentes, las cuales la ley nacional permitía continuar cobrando.[195]

Este suceso de supuesta afrenta a la legislación nacional sobre unificación de impuestos internos suscitado en Santa Fe no era aislado. En la memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación enviada al Congreso en el año 1941, el Ministro Dr. Acevedo contabilizaba y juzgaba duramente la tendencia de varios gobiernos provinciales a burlar el convenio.[196] Respecto a la situación de Santa Fe, relataba que, no obstante las observaciones que se hicieran en su momento al proyecto, el Código Bromatológico fue igualmente sancionado y que, una vez promulgado el gobierno de la provincia, seguía sosteniendo la validez de sus tributos.

Visto desde el Ejecutivo provincial santafesino, mantener enrolado al gobierno nacional implicaba un alto grado de concesiones, bajo amenaza de desmantelamiento de la red codificada.[197] El costo de cuestionar la traducción del Ministerio nacional era muy alto: la sanción contra una provincia en infracción a las disposiciones de la ley nacional era la iniciación del trámite sumario que la misma establecía ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El alto tribunal podía *"desde el primer momento y sin trámite alguno, suspender el cobro del impuesto de la ley provincial atacada o disponer que el Banco de la Nación suspenda a esa provincia la acreditación de los fondos que esta misma ley le asigna*".[198]

Para mantener alineado al Estado nacional y no arriesgarse a perder su participación en la distribución de los impuestos internos, los funcionarios bromatólogos aprobaron una nueva definición de los tributos alimenticios ajustada a las pautas del marco legal nacional. Así, por las mismas leyes posteriores que disminuyeron los montos de las tasas (Nº 3.071 y 3074 de septiembre del año 1942) con el fin de acallar las protestas del sector económico (capítulo V.4), suprimieron las tasas que recaían directamente sobre artículos alimenticios como el aceite y la leche, dejando sólo las tasas por inspección de establecimientos comerciales, servicio cuyo cobro no atentaba contra la Ley Nacional de Impuestos Internos.

La estrategia funcionó y luego de esta reforma impositiva el Ministerio de Hacienda

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

de la Nación desistió en sus reclamos. Mediante Resolución Nº 1081 (23 de diciembre de 1942) el Ministerio nacional declaró que ni el Código Bromatológico provincial ni la Ley de Patentes de la provincia eran incompatibles con el régimen de la Ley nacional Nº 12.139.[199]

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

El Código Bromatológico que se sanciona en 1941 en la provincia de Santa Fe conformó, junto con el Instituto Bromatológico provincial fundado en 1939, una red de control oficial de alimentos que rápidamente logró estabilizarse en la provincia.

Ninguno de estos dispositivos de control provincial fueron absolutamente innovadores en su diseño ni en su contenido. Formaban parte de una estructura de control de alimentos existente en todo el país desde hacía décadas, la cual permitió su emergencia y condicionó sus caracteres. Efectivamente, un conjunto de organismos para efectuar el control químico de mercancías y productos alimenticios existía en Argentina desde fines de XIX. Se trataba de Oficinas Químicas instaladas en las Aduanas y en los municipios de las ciudades de mayor producción e intercambio de alimentos y productos elaborados para satisfacer una necesidad recaudadora del Estado, pues éstas Oficinas realizaban análisis químicos con el fin de determinar los aranceles aplicables a los productos sujetos a impuestos.

La primera Oficina Química Municipal del país se creó en 1883 en la ciudad de Buenos, ciudad donde también se creó la primera Oficina Química Nacional en 1896. Este binomio institucional compuesto por una Oficina Química Nacional (fiscalizadora de productos importados) y otra Municipal (fiscalizadora de la producción nacional) se replicaría en las ciudades de mayor producción del resto del país, entre ellas, la ciudad de Santa Fe.

A medida que se intensificaba el comercio exterior aumentaban los rubros a fiscalizar en las leyes de aduanas, lo que produjo una expansión de la estructura institucional de estos organismos públicos, que durante muchos años carecieron de una dirección y regulación unificada. La Oficina de la Capital Federal ejerció la superintendencia técnica y administrativa de las Oficinas del interior del país hasta 1930, año en que se reorganiza y se crea en su lugar la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales. Ésta última se reestructuró nuevamente en 1949 y, con más amplias funciones, pasó a funcionar bajo el nombre de Dirección Nacional de Química. En 1953 se sancionó un Reglamento Químico Nacional para regular sus tareas, sólo aplicable a Capital Federal y territorios nacionales, en base al cual se dictaría en 1969 la ley nacional que implantó en todo el país el Código Alimentario Argentino (CAA).

Durante los años que transcurren entre la década del ´30 y ´40, la expansión inorgánica y cuasi acéfala de las Oficinas Químicas comienza a ser percibidas como un obstáculo por los funcionarios encargados de dirigir estas Oficinas Químicas. Se trataba de científicos y profesionales de diferentes campos disciplinares (química, bioquímica, farmacia, biología, medicina, etc.) que comenzaron a reclamar a las autoridades públicas una regulación jurídica para la producción, circulación y venta de los alimentos en forma orgánica y homogénea para todo el país. Fue en este clima de debate promovido por

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

expertos en alimentos a nivel nacional que se gestó y diseñó el esquema de control de la provincia de Santa Fe.

A su vez, el reclamo de expertos a las autoridades públicas para impulsar la regulación del control de los alimentos en Argentina no se produjo como un suceso aislado. La aspiración de contar con una legislación uniforme para reprimir el fraude alimenticio registra antecedentes remotos (ya en 1820 Friederich Accum publica su célebre tratado sobre adulteración de los alimentos, el cual llamó la atención de la población y a las autoridades en Inglaterra sobre el problema del fraude alimentario). La preocupación por la creación Oficinas Químicas y la redacción de reglamentos generales sobre alimentos y medicamentos por parte de los gobiernos nacionales se concreta en el 6º Congreso Internacional de Farmacia, celebrado en Bruselas, en 1855.

En Argentina, los expertos que asumieron el problema del control de los alimentos fueron los funcionarios bromatólogos que se desempeñaban en la Oficinas Químicas de todo el país. Se trataba de un grupo marcado por una impronta profesionalista, un ethos particular dado por su interés en obtener resultados traducibles a normas jurídicas que permitieran la estandarización del trabajo efectuado en todas las reparticiones públicas fiscalizadoras de alimentos del país.

Al contrastar los caracteres del grupo de funcionarios bromatólogos con una de las explicaciones más conocidas del funcionamiento de las comunidades científicas, el “ethos mertoniano” de la ciencia, observamos algunas diferencias. Mientras en la explicación clásica la meta institucional de la ciencia es la ampliación de los conocimientos comprobados, los bromatólogos explícitamente se apartaron de las discusiones de ciencia básica y decidieron guiar sus tareas por una finalidad práctica.

Mientras que el ethos mertoniano postula una ciencia universal, los bromatólogos tomaban sus decisiones orientados en última instancia a proteger cuestiones locales y puntuales tales como la industria nacional, “el bolsillo del consumidor” o el alimento puro en defensa de “nuestros campos ubérrimos”.

Los bromatólogos manifestaron un cierto “desinterés” en su labor, pero este desinterés que enarbolaban como bandera se situaba a nivel de sus motivaciones personales, individuales y se vinculaba con su compromiso en la tarea de persecución de delitos del Estado. La producción de resultados condensados en normas jurídicas fue una forma particular que adquiere el impulso colaborativo del comunismo mertoniano.

Este ethos particular configuraba la acción de los bromatólogos en los organismos públicos de todo el país. Si bien sustentada en conocimientos científicos disciplinares, su actuación adquiría una dirección política. Los funcionarios bromatólogos transitaron desde los diferentes campos cognitivos disciplinarios de los que provenían hacia un campo de actuación más político profesional. Otro rasgo particular de este grupo era su interés por difundir “normas y principios básicos alimentarios” entre el público consumidor y los

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

productores y comerciantes. La educación alimentaria era así considerada una parte fundamental en la acción del Estado en la defensa de la salud pública.

Los funcionarios bromatólogos celebraron una serie de Conferencias Bromatológicas Nacionales, foros híbridos de discusión que congregaban no sólo a los representantes de las Oficinas Químicas de todo el país sino también a funcionarios de otras reparticiones nacionales relacionadas con la fiscalización de los alimentos. Los votos aprobados en estas Conferencias Bromatológicas generaron el acuerdo necesario al interior de este grupo científico-práctico de funcionarios bromatólogos. Los consensos o convenciones volcados en los votos aprobados delimitaban el espacio de denuncias posibles (persecución del fraude alimentario, falta de unificación normativa e institucional a nivel nacional), definían la identidad de los propios actores científicos (ante todo, como funcionarios del Estado), su rol (resolver problemas prácticos en el desempeño de sus funciones y no discutir problemas de "ciencia básica") y la atribución de intermediarios y la capacidad de representación de otros actores (consumidores, Estado, industriales, etc.).

En estos espacios se acordó el contenido del proyecto de regulación uniforme que se presentaría ante las autoridades para su sanción. Una legislación uniforme con penas severas era el único medio posible que visualizaban para la efectiva extinción del fraude alimenticio. Las Conferencias eran eminentemente prácticas y sus miembros explícitamente las diferenciaban de otros típicos eventos científicos. Se definían en primer lugar como funcionarios o representantes de organismos oficiales a cargo del contralor del alimento sano y puro, asumiendo una explícita "suspensión" de su rol científico. No actuaban movilizados por la producción de conocimiento para el progreso de la "ciencia", sino impulsados por necesidades y objetivos prácticos. Para resolver esos problemas prácticos no generaban nuevo conocimiento sino que tomaban conocimiento construido en los países centrales sobre técnicas, modelos y definiciones existentes. Analizaban investigaciones y bibliografía científica sobre el tema, así como la situación económica y jurídico-política en la que se había seguido cada criterio. Luego estudiaban las características locales del problema y, algunas veces, realizaban investigaciones para reproducir los experimentos modelos en productos locales. Una vez conocidas las características del problema local, debatían acerca de la conveniencia de adoptar en nuestro país las soluciones extranjeras exploradas.

La mejor respuesta científica técnica disponible según la experiencia extranjera no era adoptada sin más. La elección local conjugaba diferentes intereses, no sólo técnicos sino también sociales, culturales y económicos, tales como la protección de la salud pública, la defensa de la agricultura e industria nacionales, el progreso económico del país, etc. La satisfacción de todos criterios era constitutiva de la elección. La "mejor tecnología" disponible era aquella que más equilibradamente lograra llenar estos requisitos.

Los discursos pronunciados en estas Conferencias Bromatológicas presentan como

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

base de la argumentación de las decisiones a los estudios en Bromatología o Ciencia de los alimentos. Esta pretendida nueva disciplina en formación conformó un "régimen transitorio de conocimiento". La oportunidad profesional del grupo de bromatólogos surgió en la periferia de las disciplinas clásicas, a partir de una necesidad fiscalizadora del Estado. Ellos tomaban aportes de diferentes disciplinas tradicionales de las que provenían para la resolución de los problemas cotidianos encontrados en el desempeño de esa función pública, sin apartarse completamente de los ámbitos disciplinares. Su trayectoria se desarrollaba en un movimiento oscilatorio entre academia y profesión.

Entre 1935 y 1941 los funcionarios bromatólogos delinearon los contenidos de esta pretendida ciencia bromatológica en forma muy similar a su configuración actual. Con una detallada labor de argumentación y explicitación, fundaron la importancia de su estudio e interpelaron a las autoridades para que atiendan la regulación jurídica del área. Sin embargo, tal como la describen entonces los funcionarios bromatólogos, esta Bromatología eminentemente práctica e instrumental en construcción no logró conformar una disciplina autónoma ni llegó a marcar una nueva frontera para separar a sus actores de las disciplinas de origen.

Los expertos de la provincia de Santa Fe que en 1941 logran la sanción de su primer Código Bromatológico formaban parte de este agrupamiento de funcionarios bromatólogos de todo el país y compartían sus rasgos, metas institucionales y aspiraciones. Las Conferencias Bromatológicas delinearon así las condiciones científico técnicas de emergencia de la primera red de control de alimentos codificada en Santa Fe.

A nivel institucional, puede identificarse ya a fines de la década de 1930 en la ciudad de Santa Fe una pequeña pero sólida red municipal de control de alimentos alrededor de dos dispositivos: un dispositivo institucional, las Oficinas Químicas (una Municipal y otra Nacional), y un dispositivo textual-legal, el Reglamento Bromatológico Municipal sancionado por Ordenanza en 1932. Sobre esta base se construyó la red de control de alimentos a nivel provincial.

El elemento institucional apareció con la fundación del Instituto Bromatológico provincial, que absorbió a la Oficina Química Municipal de la ciudad. Este Instituto funcionó como un organismo oficial asesor del Estado santafesino en toda la materia química, más allá de las tareas típicas de los organismos de fiscalización alimentaria (inspecciones, examen de las muestras, aplicación de sanciones, etc.). También asesoraba a las industrias y comercios de la zona y desarrollaba investigaciones biológicas y químicas, y otras investigaciones sobre el aspecto higiénico y médico social de la alimentación.

Si nos detenemos en 1939 (momento en que aún no se había puesto en circulación el proyecto de codificación bromatológica), observamos que la red oficial de control de alimentos radicada en la ciudad capital recorre una trayectoria muy breve, pues sólo atraviesa el polo científico. La discusión sobre el control de los alimentos se condensaba

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

en ese espacio. Los funcionarios bromatólogos de Santa Fe se desempeñan en los organismos oficiales y desde allí gestan sus vínculos con la comunidad nacional de bromatólogos que apoyaba la obra codificadora de la regulación alimentaria. Sólo el poder Ejecutivo provincial tenía alguna injerencia en los contenidos de la red, pues la creación de instituciones de fiscalización de alimentos centralizadas encajaba en una política general de reforma sanitaria en la provincia. Los laboratorios del Estado brindaban el espacio y el sustento para la producción de conocimiento y la experimentación necesaria para la redacción de la nueva reglamentación.

Los principales constructores de estas instituciones y regulaciones fueron el Dr. Yrigoyen Freyre, que ocupó diversos cargos públicos hasta llegar a ser Ministro de Salud Pública y Trabajo de la provincia, el Dr. Angel Mantovani, quién diseñó y gestionó las primeras instituciones y normas de la ciudad de Santa Fe, y el Dr. Jorge B. Mullor, quien actualizó y extendió esa red municipal a toda la provincia mediante el diseño (con el apoyo del Ministro) de la red ideacional plasmada en el texto del Código Bromatológico, que informaba la actuación del Instituto Bromatológico. En los discursos de estos funcionarios bromatólogos, así como otros intermediarios puestos en circulación desde el polo científico, pueden identificarse dos estrategias por ellos desarrolladas para asociar otros actores a su red de control ideacional: el dogma del alimento puro y las campañas de educación alimentaria.

Ninguna de ellas conformaba creaciones propias de esta instancia local, los funcionarios locales interiorizaron fuertemente en la provincia postulados de las Conferencias Bromatológicas, que a su vez seguían las tendencias internacionales en la materia. Ellos habían problematizado la cuestión alimentaria en estos espacios no sólo en aspectos de ciencia y técnica, sino también por una complejidad de “factores”: la ignorancia de los consumidores y ignorancia o mala fe de los productores, factores ecológicos, factores económicos y políticos. El dogma o principio del alimento puro los situaba como punto de paso obligado de los demás actores (consumidores, políticos, agricultores, industriales) para resolver aquella parte del problema alimentario que los afectara. Si los consumidores querían adquirir alimentos seguros, debían evitar el consumo de productos artificiales; si el Estado querían proteger la salud de la población y fomentar el progreso económico nacional, debían prohibir la adición de sustancias artificiales a los alimentos; si los industriales querían una competencia leal en el mercado, debían evitar prácticas que alteraran la pureza de los alimentos en tanto ésta distorsionaba el mercado; si los agricultores querían aumentar la producción de materias primas alimenticias también debían apoyar la regulación prohibitiva sustancias extrañas a los alimentos.

La protección de la pureza de los alimentos era presentada como una necesidad impuesta por parámetros científicos. Los agregados extraños a los alimentos debían

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

prohibirse aún cuando fueran inocuos, porque la práctica era considerada contraria a los principios básicos de la bromatología moderna y constituía una forma de adulteración. La doctrina del alimento puro como principio bromatológico se vinculaba con la riqueza agropecuaria y el desarrollo industrial de la Nación, pues se consideraba que en países como el nuestro el Estado tenía un "deber" de defensa de los productos y de las riquezas naturales. La adopción de un concepto de "alimento puro" fue un tema central en las Conferencias Bromatológicas y desde allí se positivizó en el Código Bromatológico provincial de Santa Fe de 1941.

La otra importante estrategia de los funcionarios bromatólogos locales para enrolar a los consumidores y estandarizar las prácticas de productores, fabricantes e industriales, fue la realización de campañas de educación alimentaria. El consumidor era interpretado por los funcionarios bromatólogos como un sujeto desprotegido ante potenciales fraudes con los alimentos que adquiría, mientras la ignorancia o incapacidad técnica de los manipuladores o bien directamente su "mala fe", eran los dos grandes problemas que los funcionarios bromatólogos identificaban respecto a este grupo.

Para resolverlos, los funcionarios bromatólogos a nivel nacional tendían a exigir mayor rigor en la represión de los fraudes y, en segundo lugar, aconsejaban educar a la población en las buenas prácticas alimenticias. Los funcionarios del Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe invirtieron este orden: primero debía encararse una labor de educación y, subsidiariamente, mayor severidad en la penalización. La educación alimentaria era considerada una misión fundamental de las autoridades públicas y estaba listada en el Código Bromatológico de la provincia como una de las seis funciones del Instituto Bromatológico.

Varios fueron los instrumentos para ejecutar esta función educativa: diseño y distribución de Decálogos- certificados en comercios, actuación divulgadora en la prensa escrita, la radio y las denominadas *Exposiciones Bromatológicas* o muestras en distintas localidades de la provincia de productos alimenticios y material gráfico que ilustraba al público con elementales y útiles enseñanzas sobre adquisición, cuidado y consumo de alimentos. Estas Exposiciones fueron un instrumento estratégico para la divulgación Código Bromatológico entre la población.

Los funcionarios bromatólogos de la provincia de Santa Fe logran interesar las autoridades provinciales en su proyecto de Código Bromatológico ya que la sanción de esta norma encajaba en una agenda de reforma higiénica sanitaria mayor que había sido emprendida por la gobernación. Los legisladores provinciales fueron fácilmente enrolados en el proyecto y las pocas resistencias ofrecidas en las Cámaras lograron ser superadas durante el debate parlamentario.

Una vez sancionado, el Código no se instaló fácilmente entre los usuarios. No todos los actores interpelados aceptaron pacíficamente las definiciones e intereses allí

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

imputados, desafiaron el estatus y el rol atribuido en esa red *ideacional*, desestabilizando la traducción de los funcionarios bromatólogos.

Cada ente representativo del agrupamiento de actores económicos sostuvo sus propias objeciones a la reglamentación, oponiendo distintos grados de resistencia a los cambios normativamente impuestos. A pesar de estas resistencias, la convergencia del sector económico hacia la codificación se logró bajo la forma de un alineamiento progresivo. Las protestas más relevantes del polo económico provenían, por un lado, de las agrupaciones del comercio y la pequeña industria de la provincia -Federación Gremial del Comercio e Industria de la ciudad de Rosario y Bolsa de Comercio de la ciudad de Santa Fe- y por el otro, de la Unión Industrial Argentina (UIA).

Las estrategias empleadas por los funcionarios bromatólogos para enrolarlos fueron diferentes según el grado de resistencia de cada agrupamiento del sector económico. Entre los comerciantes minoristas, cabe distinguir dos agrupamientos según sus planteos y las respuestas recibidas desde los organismos fiscalizadores. La Bolsa de Comercio y la Federación Gremial del Comercio y de la Industria de Rosario sostuvieron una serie de objeciones que difundieron en la prensa local. Su abanico de reclamos fue amplio, abarcando desde cuestiones legales, tanto de fondo (conflictos de jurisdicción y competencia) como de forma (normativa sobre el rotulado) hasta cuestiones que calificaban de "bromatológicas", es decir, problemas prácticos en el cumplimiento efectivo de la normativa. Pero fundamentalmente atacaban las nuevas tasas que debían pagar por la inspección sanitaria, pues sostenían que éstas ponían en peligro a la industria de la región y conducirían al "éxodo industrial".

La principal entidad representativa del comercio en la ciudad de Santa Fe, el Centro Comercial, mantuvo una actitud menos agresiva en relación con el nuevo Código Bromatológico. Creó una comisión especial para su revisión, cuyos miembros mantuvieron reuniones con el director del Instituto Bromatológico en las cuales negociaron una serie de concesiones. No cuestionaban la normativa bromatológica en sí, ni pretendían grandes modificaciones a su contenido, sólo solicitaron plazos de adaptación a estas nuevas reglas para evitar pérdidas económicas. Específicamente solicitaron que durante ese lapso de adaptación no se aplicaran aún las sanciones previstas, les permitieran reutilizar la mercadería existente en infracción a las nuevas normas y subsanar la falta de fecha en los rotulados.

A excepción de ésta última petición, que excedía su órbita de acción, los funcionarios bromatólogos de la provincia resolvieron favorablemente los pedidos. De esta manera, lograron enrolar a los pequeños comerciantes de la provincia traduciendo satisfactoriamente sus intereses en concesiones (previas a la sanción del Código) al punto de disolver la traducción en un compromiso negociado. Con el Código en vigencia, lograron mantener estos sectores alineados al trasladar esos acuerdos previos en la

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

codificación.

No sucedió lo mismo con las agrupaciones de la industria, las cuales opusieron mayores resistencias. Su reclamo fue doble, por un lado protestaron directamente ante el gobierno provincial por errores materiales en el Código y, fundamentalmente, atacaron los nuevos impuestos por su inconstitucionalidad. En paralelo, intentaron asociar actores más poderosos en su movimiento contrario a la codificación provincial: procuraron interesar al gobierno nacional en su lucha, traduciendo el Código Bromatológico provincial como una afrenta al orden legal nacional, al plantear que las tasas allí creadas eran inconstitucionales por superposición con los impuestos reglados por la Ley nacional Nº 12.139, sobre Unificación de Impuestos Internos, a la cual la provincia de Santa Fe se había adherido. Según la lectura de la Unión Industrial Argentina, estas intromisiones del gobierno santafesino no podían ser toleradas por el Estado Nacional.

Una industria particularmente conflictiva fue la aceitera, que se negó a cumplir con la obligación de discriminar calidad y porcentaje de las distintas semillas que componían el producto. Los funcionarios bromatólogos locales, que no estaban dispuestos a renunciar a la práctica de las inspecciones en los establecimientos ni a la aplicación estricta de las normas cuestionadas, encontraron serias dificultades para superar esta afrenta. La industria aceitera finalmente converge en el entramado de la red de control, pero su alineamiento no se logró gracias a una traducción exitosa de sus intereses por parte de los funcionarios bromatólogos (como había sido el caso con los comerciantes). El alineamiento de la industria del aceite se configuró por *complementariedad*. Los funcionarios bromatólogos tradujeron exitosamente al público consumidor, mediante campañas educativas y comunicados directos que los alentaban a ejercer sus derechos a pagar un precio justo y a obtener información veraz de los productos que adquirían. También lograron traducir gran parte del sector minorista y de fraccionadores de la provincia, concediéndoles plazos y franquicias. Ambos grupos, al exigir productos en regla, tradujeron a su vez a los industriales alineándolos a la red, que no tuvieron más opción que producir en la forma que sus potenciales compradores exigirían. Fueron las autoridades ejecutivas nacionales en materia alimentaria quienes finalmente clausuraron el conflicto a favor de las normas codificadas en la provincia, pues en agosto de 1944 se sancionó para todo el país la obligatoriedad de las disposiciones relativas a la rotulación de los aceites comestibles que regían en la provincia de Santa Fe desde la sanción del Código Bromatológico.

El tránsito de la red de control de alimentos hacia un estado de fuerte convergencia no se logró simplemente mediante la estandarización de las reglas en el Código Bromatológico en 1941. El nuevo Código se apoyó en una serie de antecedentes normativos e institucionales que estaban vigentes para la ciudad de Santa Fe desde hacía décadas, entroncados a su vez en una estructura de control nacional. Este esquema se

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

extendió a toda la provincia cuando el Ministro de Salud Pública y Trabajo, Dr. Yrigoyen Freyre, en conjunto con el primer director del Instituto Bromatológico, Dr. Jorge B. Mullor, redactaron un proyecto de Código Bromatológico para la provincia que fue presentado a la legislatura provincial en 1941. La “red ideacional” imaginada en el proyecto se nutría en sus contenidos y definiciones de los consensos arribados en el seno de la comunidad nacional de funcionarios bromatólogos. El proyecto respetaba las recomendaciones de las cuatro Conferencias Bromatológicas Nacionales realizadas hasta el momento. Los funcionarios locales internalizaban los conceptos, principios y procedimientos allí homogenizados cumpliendo con la máxima aspiración de ese foro, es decir, la extensión progresiva y uniforme de la legislación alimentaria para todo el país.

El vasto texto del proyecto delimitaba el ámbito sujeto a fiscalización del Estado. Conceptualizó jurídicamente los términos relevantes para operar (qué se consideraba “alimento puro”, “establecimiento comercial”, “fraude”, etc.) y clasificó y caracterizó los entes sometidos a control, tanto humanos (comerciantes, empleados, inspectores) como no humanos (alimentos, materia prima, maquinarias, establecimientos, etc.). Creó un registro de productores y determinó la obligatoriedad de la autorización previa para la venta de todo producto alimenticio que se elaborara en la provincia. Generó una práctica de inspección sanitaria periódica a comercios, fábricas y demás establecimiento. Tipificó delitos, determinó las penas correspondientes (decomiso, multa, clausura, etc.) y estableció una serie de procedimientos administrativos, recursos y garantías. También creó fuentes impositivas para solventar el funcionamiento de esta maquinaria de control estatal.

La denominación completa de este proyecto de unificación alimentaria para toda la provincia era “Código Bromatológico y Reglamentación de los productos de consumo en general, de las Fábricas y de los Establecimientos comerciales”. El 29 de octubre de 1941 la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe trató el proyecto y al día siguiente lo discutió la H. Cámara de Senadores.

Salvo algunas excepciones, los legisladores provinciales no opusieron mayores resistencias a la instalación de la red de control bromatológico provincial. Fueron fácilmente interesados por los funcionarios bromatólogos quienes lograron así consagrar su proyecto en norma jurídica. Irigoyen Freyre logró sortear las objeciones surgidas en el recinto parlamentario, discutiendo algunas de ellas y postergando la discusión de otras. Finalmente, el proyecto se sanciona prácticamente tal y como había sido propuesto. Pero aquellos problemas, tanto técnicos como jurídicos que fueron planteados por una minoría de legisladores opositores al proyecto, permanecieron latentes bajo la primera etapa de vigencia de la norma y no tardaron en reaparecer. Estos nuevos conflictos obligaron a renegociar y flexibilizar los contenidos del Código con los propios actores afectados, que no aceptaron tan fácilmente como los legisladores la imposición de reglas contrarias a sus

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

intereses.

Fundamentalmente tres sectores afectados por la flamante codificación se resistieron a acatarla tal cual había sido aprobada: comerciantes e industriales radicados en la provincia, el Municipio de la ciudad de Rosario y el Ministerio de Hacienda de la Nación. Estas protestas colocaron al gobierno provincial en una “encrucijada”: pretender instalar la red de control de alimentos tal como había sido ideada en el Código Bromatológico y arriesgarse al fracaso, o flexibilizar su traducción original atendiendo a los cuestionamientos de los otros actores involucrados.

Las diferentes respuestas dependieron de los lazos y las relaciones que, previamente a la sanción del Código, habían sido entablados por los funcionarios con cada entidad. El Centro Comercial de la ciudad de Santa Fe, que no había cuestionado la necesidad ni la oportunidad del Código sino sólo el “ritmo” de su aplicación, no representaba una amenaza al funcionamiento de la red. Todos sus reclamos por una adaptación pacífica fueron atendidos y así el Centro Comercial de la ciudad pudo ser mantenido como aliado a la red. En cambio, los planteos de aquellas entidades que habían cuestionado los fundamentos y las prácticas de la nueva regulación bromatológica fueron considerados ilógicos, irracionales y desestimados. Quien se resistiera a la fiscalización estatal era alineado en contra de los intereses de la población.

Repudiando la actitud confrontativa de esa parte rebelde del comercio y la industria local, y sin reabrir la discusión de fondo sobre los contenidos y significados del Código, los funcionarios bromatólogos optaron por flexibilizar los montos tasas y los derechos a la inspección, aspecto que interesaría al sector económico sin amenazar la existencia de la red de fiscalización toda.

Durante la discusión parlamentaria del proyecto de modificaciones al Código Bromatológico (agosto de 1942) la minoría opositora calificó al Código de “enemigo público número uno” e intentó reabrir la discusión de fondo, pero estas voces contrarias fueron refutadas por los funcionarios estatales y la mayoría parlamentaria, logrando la sanción de la disminución del monto de las tasas.

Otro foco opositor a las reformas impuestas en el Código Bromatológico se hallaba en algunos municipios de la provincia, especialmente de la ciudad de Rosario, ya que el Código avanzaba sobre la jurisdicción municipal centralizando la fiscalización de los alimentos y la percepción de las tasas en la provincia. Las gestiones del municipio rosarino para recuperar el poder de policía alimentaria sólo fueron exitosas luego del cambio de autoridades provinciales con la Intervención provincial del golpe de 1943, que reconoció la autarquía de los Municipios para ejercer la fiscalización alimentaria.

También hubo objeciones al Código Bromatológico provenientes del gobierno nacional, especialmente por la violación a la Ley Nacional de Impuestos Internos Nº 12.139, aspecto que había sido señalado y objetado por casi todas las entidades

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

representativas del comercio y la industria. Para mantener alineado al Estado nacional y no arriesgar la participación de la provincia en la distribución de los impuestos internos, los funcionarios bromatólogos aprobaron una nueva definición de los tributos alimenticios ajustada a las pautas del marco legal nacional. Las mismas leyes que disminuyeron los montos de las tasas (Nº 3.071 y 3074 de septiembre del año 1942) suprimieron las tasas que recaían directamente sobre artículos alimenticios, dejando sólo las tasas por inspección de establecimientos comerciales, servicio cuyo cobro no atentaba contra la mencionada ley Nacional.

Al sortear las objeciones hechas al Código, antes y después de su sanción, provenientes de diferentes sectores afectados, flexibilizando en algunos casos la normativa prevista, los funcionarios bromatólogos lograron alcanzar ya en los primeros años de la década del ´40 un relativo estado de irreversibilidad de la red en el cual la codificación bromatológica se convierte en la única opción posible al problema del control alimentario en la provincia.

El Código Bromatológico provincial no fue una creación espontánea, fruto de la genialidad y la inventiva de estos expertos innovadores, tal como suele ser representado. Numerosos antecedentes, nacionales y extranjeros fueron tenidos en cuenta para su redacción. El proyecto era una prolija y profunda recopilación del “estado del arte” en materia bromatológica, incorporando algún grado de innovación en detalles resultantes de algunas experiencias locales. El valor de esta ordenación residía en la articulación de los diferentes planos de las experiencias regulativas más avanzadas estudiadas (internacional, nacional y municipal), así como la combinación de estas experiencias normativas con los consejos y recomendaciones de los foros científico- técnicos.

Este grupo de expertos se valió de diferentes estrategias (campañas de educación alimentaria, etc.) para enrolar los actores en su red. Procuraron su legitimidad apelando a estrategias políticas, al concurso del Estado nacional, el establecimiento de alianzas con el sector minorista, el favor del periodismo, etc. Lograron que el Código Bromatológico superara las resistencias y aún más, sirviera de modelo nacional.

Notas

[1] Desde el año 1927 la provincia de Buenos Aires disponía de un Reglamento Bromatológico que ordenaba la legislación de los alimentos para esa provincia.
[2] El capítulo V.2 contiene mayores detalles de las repercusiones de este primer Código Bromatológico provincial entre la comunidad de expertos en alimentos.
[3] La fiscalización regulada en el Código Bromatológico de Santa Fe no solamente comprendía a los alimentos: “Dentro de este mismo proyecto de Código, se ha englobado lo que respecta la reglamentación de los más diferentes productos de consumo, que sin ser de orden alimenticio, se utilizan a diario por la población, como ser: artículos de tocador y ciertos productos de uso corriente, en cuya fabricación se utilizan tinturas y diversas substancias químicas, que pueden ser peligrosas para la salud de la población, si no son debidamente fiscalizadas (Irigoyen Freyre, 1944:40).
[4] Anales de la Dirección Nacional de Química (1951b).
[5] A poco tiempo de sancionado el Código Bromatológico santafesino, la prensa de la provincia

publicaba que Buenos Aires, Córdoba y Tucumán estudiaban su texto y *"… anhelan también incorporar, como un signo del progreso de los nuevos tiempos a sus leyes provinciales, un Código semejante".* Terminó la Cámara de Diputados el tratamiento de las leyes impositivas, El Litoral, 28 de agosto de 1942.

[6] Entre otros, ver: Losada Manosalva (2001), Rodríguez Font (2007), O´Rourke (2005), Caoimhin Macmaolain (2007), Hutt (2005).

[7] También podría haberse optado por una perspectiva económica, vía la línea de la Economía Evolucionista (Fagerberg, 2003; Freeman, 1994; Nelson y Winter, 1982; Lundvall, 1995; Dosi, 1988, 1991; Freeman y Perez, 2003; OECD, 1996; Lopez, 1998) pero por el tipo de interrogantes que nos planteamos, se prefirió un enfoque sociológico. Dentro del abordaje sociológico, en la línea constructivista, otra alternativa posible es el enfoque llamado "*construcción social de la tecnología*", originariamente desarrollada por Pinch y Bijker (1984). Una interesante comparación estas dos corrientes y la TAR puede verse en Bruun y Hukkinen (2008), y una comparación entre RTE y Paradigmas Tecno Económicos en Green et. al (1999).

[8] La teoría de las RTE fue elaborada para estudiar formas organizativas desarrolladas para llevar adelante investigación cooperativa, como las que se realizan dentro del marco de los programas europeos. Mustar y Laredo (2002) sostienen que la RTE es una nueva forma de actor económico que crea conocimiento y habilidades colectivas al que denominan "*investigación tecnológica básica*". Es básica porque gran parte del equipo de investigación (no sólo aquellos que provienen de la academia) ponen mucho énfasis en resultados generalmente considerados "académicos" (tesis doctorales, publicaciones, etc.), pero también es "tecnológico" porque la mayoría del equipo (y no sólo los que provienen de las industrias) entienden que de su trabajo eventualmente surgirá un nuevo proceso o producto comercial.

[9] Un punto particularmente importante en la perspectiva de la TAR es el tratamiento simétrico en las entidades humanas y no humanas, tratando de borrar el determinismo subyacente implícito en otras aproximaciones teóricas que las diferencian. Las alianzas construyen redes articuladas no sólo por actores humanos sino también por agentes no humanos (microbios, vieras, aviones, etc.). Ampliando el radio del principio de simetría trazada por la Sociología del Conocimiento Científico para apuntar que debe estudiarse de la misma manera lo verdadero y lo falso (Bloor, 1998) la TAR postula un *principio de simetría extendida* que conduce a estudiar simétricamente el mundo natural (naturaleza) y el mundo social (cultura). Esta idea ha sido el blanco de las más severas críticas (Collins et Yearly, 1992). En respuesta al *"preconcepto antropocéntrico en el uso de la expresión no- humanos*", Latour explica que la expresión no tiene ningún significado en sí misma, que no designa *"un dominio de la realidad. No designa pequeños diablejos con sombreros rojos que actúan a niveles atómicos, sino que sólo indican que el analista debería estar preparado para mirar y poder explicar la durabilidad y la extensión de cualquier interacción"* (Latour, 2008: 107).

[10] Estas características permiten distinguir intermediarios de *mediadores*, es decir, de aquellos entes que *"transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone que deben transportar"* (Latour, 2008: 63). La distinción sólo se puede ver según cómo se comporta cada elemento concreto.

[11] Si bien desde la perspectiva de la TAR metodológicamente se desaconseja tratar de "ordenar" o "clasificar" grupos fijos (Latour, 2008) trataremos de identificar algunas agrupaciones para poder comenzar a reconstruir el relato pero aclarando que estas asociaciones serán continuamente redefinidas pues son inestables.

[12] Salvo algunos casos excepcionales de individuos aislados que en su rol de consumidores afectados efectúan denuncias o reclamos en la prensa, no existían en la década de 1940 organismos representativos de defensa del consumidor (al estilo de los actuales). Los consumidores se observarán como objetos de la definición de otros actores, pues todos los involucrados en la red construyen una representación –no siempre coincidente- acerca de qué quieren, necesitan, son capaces o incapaces de hacer los consumidores de alimentos.

[13] "… *4º. Considérese como falsificadas las substancias alimenticias, condimentos, bebidas y materias primas que poseyendo la apariencia y caracteres generales de los productos legítimos o protegidos por imposiciones gubernativas han sido fabricados exclusivamente para substituirlos o imitarlos y circular con denominaciones reservadas a aquellos",* voto aprobado por la I Conferencia Bromatológica Nacional, Santa Fe, 1935 (AA., VV., 1935: 36).

[14] El alineamiento puede configurarse por complementariedad (A traduce a B, quien traduce a C, por lo que A traduce también a C) o por sustitución (A traduce a B quien es traducido también por C, que da una misma definición de B) (Callon, 2008).

[15] Retomando la situación básica A-i-B, podemos identificar tres categorías de convenciones:

1. Reglas sobre la identidad de cada actor. La pretensión de un cierto grupo o individuo de constituir un actor, es decir, la posibilidad de atribución de intermediarios, puede resultar de todo un conjunto de convenciones que atraviesan los polos de la red, desde leyes a la costumbre.
2. Reglas sobre la atribución de una serie de intermediarios a un actor determinado. Lo que permite hablar en nombre de otro.
3. Reglas que codifican el espacio de las posibles denuncias de un actor.
Estas convenciones o formas de coordinación, limitan el universo de los actores posibles imputando atribuciones y ciñendo las traducciones estabilizadas (Callon, 2008).

[16] También pueden encontrarse casos de "irreversibilidades" menos evidentes en términos de lucha (aunque posiblemente ésta siempre exista), que subyacen en las condiciones técnicas de la acción como han demostrado algunos estudios (David, 1985).

[17] También la ley Nº 2474/1891 (de Impuestos a la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos) estructuraba esta primera etapa de control.

[18] Los análisis de la Dirección Nacional de Oficinas Químicas se efectuaban *"para la clasificación arancelaria de las mercaderías. Es una tarea que se desarrolla, casi exclusivamente a pedido de la Aduana de la Capital Federal, que contribuye efectiva y constantemente a la mejor percepción de la renta y que representa sin dudas alguna un aporte indirecto para el erario por parte de esta repartición"* (Rumi, 1938).

[19] Hacia 1937, el control de los alimentos en Buenos Aires era efectuado por dos organismos dependientes de la Asistencia Pública de esa ciudad: 1. Inspección Veterinaria: fiscalizaba frutas, verdura, leche, carne y pescado; y 2. Oficina Química Municipal: ejercía el control de todos los demás productos y derivados (conservas vegetales y animales, dulces, aceites, especias, café, yerba mate, fideos y pastas alimenticias frescas, masas, caramelos y bombones, vinos y licores, productos dietéticas, quesos, sidra, cerveza, harinas y pan, bebidas sin alcohol, refrescos, sodas, etc.), controlando las formas de elaboración de todos esos productos, las materias primas, características de rotulados y envases, etc. (Sánchez Díaz, 1937: 298).

[20] Como fecha oficial de fundación de esta Oficina Química puede considerarse el 13 de febrero de 1896, cuando el Poder Ejecutivo designa al Dr. Luis Ruiz Huidobro como su director. El antecedente de esta Oficina Química Nacional fue la incorporación, bajo el ítem de la Administración de Impuestos Internos, de una partida de 2000 pesos mensuales para "análisis químico de vinos", en el presupuesto de 1894. Este monto representaba un sobresueldo para el jefe de personal de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires, encargada por entonces de dicha tarea, por el recargo de trabajo que implicaba. En enero de 1894, mediante decreto y sobre la base de esa partida de 2000 pesos, el Poder Ejecutivo crea la Sección Nacional de Química en la Oficina Química Municipal (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948a).

[21] En la ciudad de Rosario se crea en junio de 1897; en San Juan en 1898; en Córdoba en 1900, pero fue suprimida en 1917; en Bahía Blanca en 1906, pero funcionó hasta 1915; en Tucumán, Corrientes y Concepción del Uruguay en 1903, funcionando estás dos últimas hasta 1916: y en Mendoza, Salta y Gualeguaychú, en 1909 (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948a).

[22] La "*acción compleja*" de la Dirección Nacional de Oficinas Químicas comprendía *"además de asesorar directamente a ese Ministerio en las cuestiones de su especialidad, el cumplimiento, en lo pertinente, de las Leyes de Aduana y de Impuestos Internos…"* (Rumi, 1938).

[23] También el Instituto de Química del Departamento Nacional de Higiene, además del control de drogas y medicamentos, tenía a su cargo el análisis de las aguas minerales (AA.VV., 1935b).

[24] En 1935, se crean las de Santa Fe y Concordia y se rehabilita la de Bahía Blanca; en enero de 1936 se crea la de Catamarca, en septiembre de 1937 la de San Rafael, en diciembre de 1940 se reinicia la de Córdoba (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948a). En el año 1937, la Dirección Nacional de Química reportaba los datos de once seccionales situadas en Capital Federal, Salta, Rosario, Mendoza, San Juan, Tucumán, Bahía Blanca, Santa Fe, Concordia, Catamarca y San Rafael (Rumi, 1938).

[25] Otro famoso químico, el Dr. Tomas Rumi, fue el primero en ocupar el cargo de Director General (1931- 1940), a quien luego sucedió el Dr. Felipe Justo (1940- 1946). Bajo la dirección de este último se creó el Laboratorio Central de Investigaciones.

[26] "*La Administración General de Impuestos Internos, creada con criterio de emergencia frente a las posibilidades de un conflicto bélico, se incorporó como parte del sistema impositivo*

regular y se convirtió después de Aduana en el segundo organismo rentístico del país, reclamando así la colaboración amplia y permanente de las Oficinas Químicas Nacionales" (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1948a: 10). La Dirección de Impuestos, la Dirección General de Importación y Exportación, la Dirección de Lealtad Comercial, el Poder Judicial, la Policía Federal, etc. eran frecuentes usuarios de los servicios de estos laboratorios.

[27] La mayoría de los artículos fueron redactados *"de nuevo, consultando las últimas reglamentaciones de la Oficina Química Nacional y de la Oficina Química de la Municipalidad de Buenos Aires, proyectadas por sus experimentados directores Drs. Rumi y Sánchez Díaz, respectivamente. Esta nueva edición comprende 983 artículos y contiene 1352 definiciones de productos alimenticios y bebidas"* (Grau, 1937: 463). Este Código se presenta ante el Tercer Congreso Sudamericano de Química (Río de Janeiro, 1937) y ante la III Conferencia Bromatológica Nacional celebrada en Córdoba en 1937 (Capítulo II.2), donde fue aprobado en general para ser tomado como base del futuro Código Alimentario Argentino, y la III Conferencia Bromatológica celebrada en Mendoza en 1939 (Capítulo II.2) insiste en la necesidad de que los gobiernos provinciales y municipales adopten disposiciones reglamentarias de contralor alimenticio, tomando como base al Reglamento Bromatológico de la provincia de Buenos Aires (AA. VV., 1939).

[28] Se explicaba en dicho decreto que *"…una cosa es función específica y competencia legal que corresponde a cada Ministerio en virtud de leyes particulares y otra cosa es la función de asesoramiento químico la capacitación técnica integral para cumplirla… realizar análisis químicos, verdadero acto pericial, es bien distinto de aplicar e interpretar las leyes para cuyo cumplimiento son necesarias aquellas peritaciones… que sentada esta discriminación, nada obsta que dentro del espíritu y la letra de la ley 13.529 para que se centralice en un único organismo todas las funciones de fiscalización técnicas que requieran análisis químicos que el Estado necesita (…)".* La Dirección Nacional de Química se formaba *"con la base de la hasta ahora Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales del Ministerio de Hacienda cuyas funciones asume totalmente*" (art. 3º del Decreto Nº 31.896 del 16 de diciembre de 1949). Además, se transferían a la Dirección Nacional de Química las funciones que estaban a cargo de la Dirección Municipal de Bromatología de la ciudad de Buenos Aires y del Instituto de Farmacología y Contralor Farmacéutico del Ministerio de Salud Pública.

[29] La ley Nº 13.012 establecía las bases para el estudio y proyección de un "Código Sanitario" a ser sometido al Congreso. En 1951, mediante Decreto Nº 382, el Poder Ejecutivo nacional había creado una Comisión para el estudio del Código Bromatológico Nacional sobre la base de un anteproyecto elaborado por Carlos Grau. Esta comisión se componía con representantes del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda, el profesor titular de Bromatología de la Facultad de Ciencias Médicas de la UBA, Dr. Vicente Colobraro, el director del Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe (Dr. Jorge B. Mullor) y cuatro representantes designados por la industria del alimento (Anales de la Dirección Nacional de Química, 1951a).

[30] Un énfasis particular se hacía en el reclamo que tuvo lugar en ocasión del Primer Congreso de Legislación Alimentaria (Santa Fe, abril de 1964). Sin embargo, el factor determinante de la necesidad de esta unificación fue la proximidad del establecimiento de una regulación global de los estándares alimenticios. "…*las normas del Codex Alimentarius Mundial, que se están preparando bajo la responsabilidad de organismos internacionales especializados (FAO – OMS) y a las que los países que ratifiquen su vigencia deberán adecuar sus disposiciones permitiendo, además, la libre circulación interna de las mercaderías de origen extranjero que cumplan con las prescripciones de las normas mundiales. Tal compromiso, tropezaría con serios inconvenientes para su cumplimiento con las derivaciones negativas que es fácil suponer para las relaciones comerciales internacionales si no se dispusiera de un solo cuerpo legal sobre la materia*". Nota de elevación del proyecto de CAA, Ley 18.248 (ADLA- XXIX-B, p.1456). La Comisión del Codex Alimentarius había sido creada en 1963 por la FAO y la OMS para desarrollar normas alimentarias, reglamentos y otros textos relacionados tales como códigos de prácticas. Ver http://www.codexalimentarius.net/web/index_es.jsp Acceso: 01/09/2010.

[31] Así, el primer Código Bromatológico de Santa Fe establecía: *"para ser director se requiere: a) ser doctor en bioquímica, con título otorgado por Universidad Nacional o doctor en Medicina, con diploma nacional y título de Dietólogo otorgado por Institutos Nacionales; b) tener, por lo menos cinco años de ejercicio profesional; c) tener antecedentes en la especialidad bromatológica y en materia de organización de Oficinas Químicas o*

Bromatológicas" (art. 2º ley provincial Nº 2998/41).

[32] Por solo mencionar un ejemplo de estas actuaciones en otros espacios fuera de la repartición pública, el Dr. Enrique Herrero Ducloux, primer doctor en química recibido en el país (año 1901), invitado por Joaquín V. González, organizó la Facultad de Química y Farmacia de la UNLP en 1909, la primera institución destinada solamente a la enseñanza de estas dos carreras en el país, y fue electo su primer Decano. Ocupó importantes cargos públicos, recibió premios, realizó numerosas publicaciones, incluyendo recopilaciones institucionales de la evolución de la química en Argentina (Herrero Ducloux: 1914, 1923) y fue director del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Química y Farmacia de la UNLP (desde su creación en 1926 hasta 1932) un centro de investigación totalmente desvinculado de las tareas docentes (Abiusso, 1981).

[33] En la I Conferencia Bromatológica, Tomás Rumi se refirió a los asistentes como un *"conjunto numeroso y calificado de técnicos venidos de todo el país"* (AA. VV., 1935: 50). Dos años más tarde, en su discurso de cierre de la II Conferencia Bromatológica, le agrega el calificativo de la especialidad: *"técnicos bromatólogos"* (AA. VV., 1937: 56).

[34] En la II Conferencia Bromatológica (Córdoba, 1937) Sánchez Díaz, explicando la orientación que la bromatología iba adquiriendo para la solución del problema alimentario, se refería a *"nuestro químico bromatólogo"* (AA. VV., 1937: 33). En el mismo discurso, destacaba que había sido un químico, el Dr. Ángel Mantovani, quien había tenido la iniciativa de reunir la Conferencia Bromatológica, *"y un núcleo de químicos emprendimos la tarea de organizarla"* (AA. VV., 1937: 34). Importantes personalidades de prestigio en el campo de la química, tales como Dr. Enrique Herrero Ducloux, Tomás Rumi, Felipe A. Justo, Carlos A. Grau, y otros, se desempeñaron en los organismos estatales de fiscalización de alimentos (Vernengo, 2001).

[35] *"…solamente una actividad organizada puede llevar al progreso y no se podría concebir una actividad organizada si esta careciera de una base científica suficiente"* (Irigoyen Freyre, 1942: XII).

[36] *"El ethos de la ciencia es ese complejo de valores y normas efectivamente templados que se consideran obligatorios para el hombre de la ciencia. Las normas se expresan en forma de prescripciones, proscripciones, preferencias y autorizaciones"* (Merton, 1992).

[37] Como vimos, los laboratorios de las Oficinas Químicas desempeñaban fundamentalmente tareas rutinarias de control de las muestras obtenidas en las inspecciones. Sin embargo, esto no significa que no realizaran investigación, sino que estas actividades eran ocasionales y de replicación de soluciones existentes, eventualmente con algún grado de innovación incremental para su adaptación.

[38] Así por ejemplo, un caso curioso de "eponimia" encontramos en esta área en el plano internacional con una de las primeras regulaciones sobre los alimentos, la *Pure Food Act* norteamericana de 1906 también conocida como "*Wiley Act*" en homenaje a su autor y gran defensor (capítulo II.5). En Argentina, por ejemplo, Carlos A. Grau sería fundamentalmente recordado por la redacción de la primera y segunda edición del Código Alimentario de la provincia de Buenos Aires. En la órbita de Santa Fe, el primer Ministro de Salud Publica y Trabajo de la provincia presentaba el primer Código Bromatológico como la obra culmine de la carrera de su autor: *"Al doctor Jorge B. Mullor y sus colaboradores más inmediatos del Instituto Bromatológico, que él dirige con todo acierto desde su fundación y desde donde prestó eficiente y entusiasta aporte a toda iniciativa en pro de la creación de la ley que nos ocupa, expresémosle nuestro público y justo reconocimiento (…)"* (Irigoyen Freyre, 1944: XXV). También recordaba al Dr. Ángel Mantovani quien demostró *"excepciónales condiciones de investigador y hombre de ciencia a través de una densa e inteligente labor revelada en ordenanzas, disposiciones y medidas de excepcional trascendencia para la conservación de la salud pública"* (Irigoyen Freyre, 1944: 7).

[39] Se registran algunos antecedentes previos a las Conferencias Bromatológicas en relación al reclamo por una unificación legislativa nacional. Ya en 1913, L. Palet había publicado un artículo en los Anales del Departamento Nacional de Higiene sobre la necesidad urgente de redactar un Código de Alimentos para la República Argentina. En 1919, A. Ceriotti, profesor de Bromatología (UNLP) y Director de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires, presenta al 1º Congreso Argentino de Química (Buenos Aires, 1919) un *"loable trabajo que constituye el primer cuerpo de legislación bromatológica de importancia redactado en nuestro país"* (Grau, 1937: 463).

[40] Se realizaron cuatro conferencias hasta el año 1941, consideradas aquí por qué fueron tenidas en cuenta para la redacción del proyecto de Código Bromatológico de la provincia de Santa Fe:

Evento	Lugar	Fecha
Conferencia Bromatológica Nacional (reunión previa de constitución y organización de la Conferencia)	Oficina Química de la Capital Federal, Buenos Aires	17 de noviembre de 1934
1° Conferencia Bromatológica Nacional	Facultad de Química Industrial y Agrícola de la UNL- Santa Fe	3 al 6 de julio de 1935
2° Conferencia Bromatológica Nacional	Facultad de Medicina y Salón de Grados de la UNC- Córdoba	26 al 29 de Mayo de 1937
3° Conferencia Bromatológica Nacional	Biblioteca de la Dirección de Industrias y Fomento Agrícola y salas de la	20 al 24 de Abril de 1939
4° Conferencia Bromatológica Nacional	Biblioteca, Rectorado y Consejo Superior de la UNT- Tucumán	4 al 8 de Julio de 1941

[41] A nivel de Estado nacional, el Reino Unido fue el primer país en dictar una Ley general de alimentos, con la sanción en 1860 de la *Pure Food Act*. Canadá fue el primer país que siguiera la tendencia en el continente americano, cuando en 1875 dicta la *Inland Revenue Act (IRA)* que entra en vigor el año siguiente. El Capítulo II.5 contiene una reseña más completa acerca de las regulaciones alimentarias en la dimensión internacional.

[42] Este movimiento conectaba la idea de higiene con *"la vieja noción de "régimen" entendida como regla de vida, pero se trataba de un régimen ampliado cuyo espacio de intervención era la población considerada en su conjunto, y sus objetivos la desaparición de las epidemias, la baja de la tasa de mortalidad, la prolongación de la duración media de la vida y la reducción de la mortalidad para cada edad"* (Haidar, 2009: 170).

[43] El Dr. Ángel Mantovani, por entonces director de la Oficina Química Municipal de la ciudad de Santa Fe, concibió *"la constitución de una Conferencia Bromatológica Nacional permanente, que fijara normas, unificara criterios y aunara los métodos de trabajo de las diferentes reparticiones encargadas de la vigilancia de los productos alimenticios del país"* (Irigoyen Freyre, 1944: 8).

[44] Asistieron el Dr. Fidanza, E., director general de sanidad de la provincia de Santa Fe, el Dr. Bentolila, M., director de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública de Santa Fe, el Dr. Mullor, J.B., Director de la Oficina Química de Entre Ríos, el Dr. Sussini, M., presidente del Departamento Nacional de Higiene, el Dr. Razori, A., secretario de Obras Públicas, Higiene y Seguridad de la Municipalidad de Bs. As., el Dr. Obarrio, J., director de Asistencia Pública. Además, asistieron otros directores de diversas Oficinas Químicas del país y algunos profesores universitarios (AA. VV., 1935). Constituyeron allí la comisión que tendría a su cargo la organización de la Conferencia Bromatológica Nacional, eligiendo al Dr. Abel Sánchez Díaz como su director.

[45] El Código Penal era *"leve e impreciso"* con los delitos contra la salud pública, cuya aplicación era además de remota efectividad, según manifestó el Dr. Mullor en la III Conferencia Bromatológica Nacional (Mendoza, 1939). Ejemplificaba su manifestación con dos casos: el empobrecimiento energético y plasmógeno de la leche, mediante su aguado sistemático *"por comerciantes inescrupulosos que exaccionan no sólo a la economía doméstica, sino a los organismos infantiles, que bordean así en proporciones considerables el raquitismo (…) ¿acaso no es más punible que aquel delincuente que, una noche, impulsado por necesidad o por el vicio, comete un robo de valores diversos?";* y el caso de la venta de alimentos alterados o infectados, *"con el avaro propósito de ganar unos centavos generando enfermedades graves, toxígenas o biógenas, ¿no es acaso más grave que el crimen mismo, cometido bajo la violenta emoción (…)?* (AA. VV., 1939: 67). Las Conferencias Bromatológicas Nacionales se caracterizaban por la unanimidad con la que arribaban a sus conclusiones (Revista Industria y Química, 1941). No se registran (no al menos en los documentos oficiales que recogen los discursos y votos aprobados) voces disonantes en cuanto a la elección del fraude alimenticio como el blanco de su misión y al diseño de legislación unificada como el medio adecuado para combatirlo.

[46] La pasteurización de la leche y sus derivados es un buen ejemplo de innovación tecnológica de la época, que fue aceptada y se pretendía incluso favorecer. La Conferencia Bromatológica aconsejaba la pasteurización en forma obligatoria, y sólo admitía excepcionalmente las leches certificadas. Pero advertía que no se debía autorizar el expendio de leche pasteurizada a menos que sea posible un control oficial "*riguroso y severo*" antes y después de la pasteurización. Para aquellos casos en los que no fuera posible la pasteurización recomendaba

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

la ebullición inmediata de la leche luego de su extracción.

[47] Mencionamos como ejemplo de este mecanismo las conclusiones del tema 18 (conveniencia de definir la reacción de rancidez de las materias grasas) tratado en la III Conferencia Bromatológica (Mendoza, 1939): *"la Conferencia Bromatológica Nacional resuelve que es conveniente considerar como rancias las materias grasas que en solución al décimo en kerosene (técnica analítica adoptada por los laboratorios de Inspección Alimenticia de Washington) acusan reacción positiva"* (AA.VV., 1939: 63).

[48] En el discurso de cierre de la I Conferencia, su vicepresidente, el Dr. Tomás Rumi, enfatizaba que *"la más trascendente de nuestras resoluciones, porque proporciona la base de toda la legislación bromatológica, es la constituida por la definición de lo que debe entenderse por adulteración, fraude, falsificación y alteración…"* (AA. VV., 1935: 51).

[49] Por ejemplo, en la I Conferencia se consideró un requisito indispensable para *"las aguas minerales argentinas que soliciten su reconocimiento oficial en tal carácter, que un químico del Departamento Nacional de Higiene tome las muestras en la fuente y realice en la misma las observaciones"* y se aconsejó además adoptar las definiciones y normas establecidas por la Comisión Nacional de Climatología y Aguas Minerales (AA. VV., 1935: 42).

[50] La Oficina Química Municipal de Buenos Aires, por ejemplo, frecuentemente se comunicaba con la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales, la Dirección de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura, el Instituto Municipal de la Nutrición, la Oficina Química de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto de Química del Departamento Nacional de Higiene *"para realizar con ellos una obra armónica, que por sus más amplios contornos, permite alcanzar más notorios y prácticos resultados"* (Sánchez Díaz, 1937: 299).

[51] Además, era fundamental que todas las Oficinas Químicas del país funcionaran con los mismos estándares para que éstos no obstaculizaran el comercio interprovincial ni llegaran a generar disparidades en el crecimiento económico regional, pues se corría el riesgo de que los industriales y productores prefirieran instalarse en regiones que tuvieran controles más laxos, escapando de las jurisdicciones más estrictas.

[52] Con ánimo de descentralización y expansión de la discusión en todo el país, las Conferencias expresamente se realizaban en ciudades del interior. Su presidente, Dr. Sánchez Díaz, explicaría que "*tuvimos el designo de que fueran su sede las capitales del interior de la República, porque entendíamos, por muy simples observaciones, que hay que alejarse de Buenos Aires para buscar en tierra adentro las mayores necesidades de la población en todo cuanto concierne al interesante, complejo y apremiante problema de la alimentación*" (AA. VV., 1941: 35).

[53] Al celebrarse en Mendoza se trataron temas de especial interés para la zona de Cuyo, como la fijación del contenido máximo de anhídrido sulfuroso en las frutas desecadas y el acondicionamiento obligatorio en envase pequeño del vino de consumo para impedir las manipulaciones del producto. La venta del vino en envases cerrados garantizados por las bodegas productoras se presentaba como uno de los temas más importantes de la Conferencia. Su logro representaría un progreso muy grande para toda la zona de Cuyo, al que se aspiraba mediante la sanción de una ley que estableciera esas condiciones. En su discurso de cierre de la III Conferencia Bromatológica Nacional (Mendoza, 20 al 24 de abril de 1939), Sánchez Díaz manifestaba su esperanza de que esta ley se dictara ni bien pudieran eliminarse las *"resistencias y los obstáculos"* que se aún se oponían al "*adelanto de la industria enológica*".

[54] Luego de puntualizar las distintas cuestiones de las que se ocupaba esta ciencia, concluía: *"vasto campo, como se ve, ha de otorgarse a la bromatología, y para juzgar de su importancia y de cómo se va logrando que se la considere, comprenda y aplique, bastaría echar una ojeada sobre la obra desarrollada en Europa y Estados Unidos en lo que se relaciona con la alimentación y nutrición",* explicando cómo en países que habían sufrido fuertes crisis económicas tales como Francia, Italia, ciertas regiones de Inglaterra y Estados Unidos, países ricos por excelencia, se notaba *"evidentes signos de mejoramiento en la alimentación, por el simple motivo de que a esos pueblos se les va enseñando que sin gastar más, deben comer mejor y sobre todo, más racionalmente para satisfacer necesidades mínimas de su organismo".* Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la II Conferencia Bromatológica Nacional, Córdoba, 1937 (AA. VV., 1937), Págs. 29- 36.

[55] Orr, destacado biólogo y político escocés, comentó en su discurso de aceptación al premio Noble la finalidad del movimiento al cual estaba conectada su labor de investigación: *"lograr que las naciones cooperen en la aplicación de la ciencia moderna para el desarrollo del vasto potencial de los recursos de la tierra, para poner fin al hambre y la pobreza, y llevar prosperidad económica a las personas de todos los países. Esto podría poner un final a una de las*

principales causas del malestar social y la Guerra, y constituir un paso importante hacia el acuerdo y la paz internacional". De Les Prix Nobel en 1949, Editor Arne Holmberg, [Nobel Foundation], Stockholm, 1950. Disponible en http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1949/orr-acceptance.html

[56] También el secretario de la I Conferencia, Dr. Ángel Mantovani, en el discurso pronunciado a continuación de Sánchez Díaz, relata: *"uno de los problemas que están preocupando más hondamente a nuestros hombres de estudio es el de la alimentación del pueblo argentino. Se ha demostrado en forma concluyente y documentada que el nuestro es un país mal alimentado"* (AA. VV., 1935: 26). Atribuía el hecho a tres causas: el factor económico, la falta de educación alimenticia, y la carencia de higiene y de pureza de los alimentos.

[57] En la II Conferencia (1937), Sánchez Díaz explicaba: *"la realidad de nuestra obra como funcionarios nos hacía ver la necesidad de buscar armonía en nuestra acción y uniformes normas en la vigilancia de los alimentos, alcanzadas por el contacto de quienes (…) tienen en sus respectivas jurisdicciones provinciales, nacionales o municipales la misión de ejercer esa fiscalización imprescindible de los productos alimenticios"* (AA. VV., 1937: 39).

[58] En una obra que dedicó a proyectar las bases para un Código Bromatológico Nacional, Braulio Mullor explicaba que *"no basta una ley Bromatológica que ponga en igualdad de condiciones las industrias y comercios de alimentos, sino que es necesario que su dinámica alcance por igual a todos los puntos y entes de la república; para ello deben nacionalizarse los servicios de fiscalización y extenderlos mediante organismos adecuados (…) por ello anhelamos que el Código Bromatológico Nacional se dicte simultáneamente con la creación de un Instituto Bromatológico Nacional…"* (Mullor, 1949: 21).

[59] En el discurso de cierre de la Conferencia, el Dr. Tomás Rumi (vicepresidente) sintetizando los resultados del encuentro, expresa su anhelo de contar, para el próximo evento, con un *"dictamen que abarque las más importantes ramas de la Química Bromatológica"* (AA. VV., 1935: 51).

[60] Shinn (2002) considera que la ciencia y tecnología post siglos XVII puede ser descripta bajos tres diferentes formas institucionales e intelectuales: régimen disciplinario, régimen transitorio y régimen transversal. Cada régimen involucra una específica categoría de problemas centrales y una categoría de mercados para sus descubrimientos. Los limites sociales e intelectuales, las demarcaciones y divisiones del trabajo son perfiladas en forma diferente en cada uno.

[61] Los otros dos regímenes en la clasificación de Shinn, descriptos en líneas muy generales, son: 1.
Régimen disciplinario: *"las disciplinas están estructuradas alrededor de instituciones relativamente estables y fáciles de identificar; y las disciplinas, como la mayoría de las instituciones, producen y dejan voluminosos rastros escritos que tornan más manejable su análisis. Las disciplinas científicas están enraizadas en instituciones y laboratorios, departamentos universitarios, Journal, cuerpos nacionales e internacionales, conferencias y congresos, procedimientos para competencia certificada y sistemas de recompensa, redes formales y conexiones extraoficiales. Los indicadores de este tipo facilitan la detección y análisis de modelos de carrera precisos y de categorías diferenciadas de producción científica"* (Shinn, 2002: 101); y 2. Régimen transversal: *"mientras en algunos aspectos se asemeja al régimen transitorio, representa sin embargo un modo distinto de producción. Los grados de libertad y el campo de acción de los practicantes son mayores que en el régimen transitorio (…) el régimen transversal puede ser caracterizado por varios elementos: los practicantes trazan sus identidades principalmente por los proyectos en que participan antes que las disciplinas o las organizaciones que frecuentan. La perpetración de instituciones bien constituidas, bajo la forma de profesiones y empleos académicos y técnicos, es fundacional para este régimen. Tales características definidas proveen los insumos necesarios para nuevos proyectos bajo la forma de ideas, aparatos informacionales (…) Los practicantes trabajan en una arena situada entre otros regímenes científicos así como instituciones como la industria y el estado. Esta arena constituye el espacio material y social en el cual las novedades pueden ser generadas independientemente de las limitaciones de las demandas a corto plazo"* (Shinn, 2002: 101).

[62] A modo de ejemplo, para poder determinar una postura respecto de la práctica de adición de vitaminas a los alimentos (capítulo II.2), los funcionarios bromatólogos necesitaban no sólo determinar la cantidad de vitaminas que contenían los alimentos naturales del país (mediante análisis químicos), sino también medir la cantidad y gravedad de casos de raquitismo infantil (datos del campo de la medicina) para justificar la medida permisiva o prohibitiva de adición de vitaminas a los alimentos.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

[63] Esta comparación se basa en la estructura de los contenidos de los manuales utilizados para la enseñanza universitaria. Estos manuales suelen contener una parte conceptual introductoria a la ciencia de los alimentos (conceptualización de los términos, objetivos y problemas propios de la bromatología); una parte acerca de los componentes químicos de los alimentos (agua, proteínas, carbohidratos, lípidos, aditivos), y una parte específica sobre la conservación, producción, y control alimenticio, que suele estar ordenada según cada tipo de alimento en particular (huevos, pescados, carnes, lácteos, etc.). Los manuales contienen también información acerca de la legislación alimentaria vigente en el país en cuestión, y alguna referencia acerca de la agencia u organismo estatal encargado de fiscalizar los alimentos en esa jurisdicción.

[64] Fragmentos del discurso pronunciado en la sesión inaugural de la III Conferencia Bromatológica Nacional, Córdoba, 1939 (AA. VV., 1939), Págs. 29- 36. Finalmente, Sánchez Díaz expresaba en su discurso: *"y bien, todo este conjunto tan vasto de la Bromatología, que es, como se dice, una ciencia ya bastante compleja por su intensificación, se acrece por el valor científico que para la misma significa el conocimiento y la acción de ese gran grupo de compuestos que, oscuros y desconocidos hasta hace poco tiempo, las vitaminas, han sido motivo para emprender estudios de verdadera jerarquía fundamental en los problemas de la alimentación"* (AA. VV., 1939: 30).

[65] Extraído de "La Bromatología, su contenido y sus divisiones", Capítulo 1 de "Bromatología", Tomo 1 (Montes, 1981) Págs. 3 a 8.

[66] No se contemplaban esos estudios con el fin de mejorar o desarrollar los alimentos desde el punto de vista de la industria, finalidad a la que apunta actualmente la inclusión de estos rubros en el contenido de la Bromatología. En este sentido, cabe señalar los movimientos en las carreras de grado y pre grado universitario relacionadas con la disciplina bromatológica en las últimas décadas. Del tronco común de la Bromatología fueron desprendiéndose las carreras de Ingeniería en Alimentos o Analista en Alimentos, profesionales que específicamente asesoran y trabajan para el sector empresario e industrial.

[67] Accum, un químico alemán que se desempeñaba como investigador, profesor y pastor en Inglaterra desde 1793 a 1822, estudió los alimentos de consumo, y difundió sus resultados desde sus publicaciones hasta sus sermones dominicales. Esta obra de difusión de los fraudes alimenticios le valió la persecución y represalias de comerciantes y fabricantes, quienes lograron que las autoridades lo obligaran regresar a su país (Guajardo, 1998).

[68] Artículos publicados en la revista *Science* en 1890 y 1899 reflejan preocupaciones sobre la pureza y de los alimentos y la adulteración a final del siglo XIX. Disponibles en: www.aaas.org/news/releases/2009/media/0730food_science7feb1890.pdf y www.aaas.org/news/releases/2009/media/0730food_science9june1899.pdf

[69] Wiley (1844-1930) se graduó de médico (*Indiana University*) y obtuvo un título en ciencias de Harvard. Trabaja como profesor de química (*Purdue University*) hasta 1883, cuando se muda a Washington para trabajar en el Departamento de Agricultura, desde donde realiza su cruzada por la pureza de los alimentos, coronada con la sanción de la *Pure Food and Drug Act* en 1906 (FDA, 2006).

[70] Tres grandes fuerzas convergieron para dar paso a esta legislación: el movimiento de los consumidores, dominado fundamentalmente por mujeres activistas que presionaron a los legisladores (especialmente la General *Federation of Women´s Clubs* y el *Women´s Christian Temperance Union*), el periodismo (especialmente influyente fue la publicación en 1905 de *The Jungle*, de Upton Sinclair, que exponía las nauseabundas prácticas de la industria de la carne en Chicago) y la actuación de Harvey Washington Wiley y el trabajo de la agencia que lideraba por entonces, el *Bureau of Chemistry*, dependiente del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture -USDA) (Carpenter, 2004).

[71] El énfasis de la regulación de la administración de Wiley se centró en los alimentos, los cuales él creía representaban un problema mayor para la salud pública que la adulteración o el etiquetado incorrecto de las drogas.

[72] Los reportes resultantes de las pruebas del escuadrón de Wiley versaban mayormente sobre química clínica y muy poco sobre análisis farmacológico, porque el campo de la toxicología aún no había sido descubierto. Cuando Wiley concluyó que uno de los ingredientes no era seguro para su consumo e intentó prohibirlo, la industria alimenticia se quejó directamente al presidente Theodore Rooselvet quien conformó un panel de cinco eminentes científicos para resolver la disputa.
http://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/Origin/ucm054819.htm (Acceso 2-9-2011).

[73] El consumo de este producto que contenía diethylene glycol, un compuesto altamente tóxico

usado como solvente, provocó la muerte de más de 100 personas (incluyendo muchos niños). Este suceso aceleró la necesidad de establecer la seguridad de una droga antes de lanzarla al mercado.

[74] En 1939 se sanciona los primeros estándares de alimentos (*First Food Standards*) sobre tomate enlatado, puré de tomate y pasta de tomate. Estos primeros estándares alimenticios estaban pensados para preservar la seguridad de los ingredientes permitidos y las características y calidad nutritiva definitorias del alimento que se trate, es decir, su pureza (Hutt, 2005).

[75] Desde la argumentación de Natalio Botana (1977) sobre las formas de construcción de la representación política en el orden conservador, Piazzesi explica la estrategia de producción de una "legitimidad sustitutiva" del gobierno del antipersonalismo en Santa Fe. La vigencia del fraude electoral puso *"entre paréntesis la legitimidad de sistema"* y todo *"el peso de la legitimidad"* se trasladó a la acción gubernamental. *"…el gobierno hace determinadas obras, cuya necesidad práctica las quita de la deliberación política, inviste como sus representados a aquellos consumidores de esas obras y alcanza así una entidad representante que no ha alcanzado por los dispositivos tradicionales de la contienda electoral"* (Piazzesi, 2009: 85). Consagran así el principio de legitimidad que *"no sólo busca satisfacer ciertas ideas acerca del régimen (…) sino que, también, pretende gratificar intereses materiales reivindicados por grupos y clases sociales"* (Botana, 1977: 43).

[76] Nota sobre el Reglamento Bromatológico Municipal titulada "*Una obra que colocará a Santa Fe en un alto nivel de higiene*". El Litoral, 21 de junio de 1932.

[77] *"Créase el Departamento de Salud Pública de la provincia, que será el organismo técnico-administrativo más elevado en lo que se refiere a la dirección y control de la higiene pública, previsión de las enfermedades y asistencia medico-social"* (art.1 Ley nº 2858).

[78] Fragmento del discurso de Irigoyen Freyre ante la H. Cámara provincial de Diputados durante el debate del proyecto de Código Bromatológico (1941). El Código Bromatológico fue incluso proyectado como una parte de una obra más completa que estaba siendo preparada por el Poder Ejecutivo: el Código de Sanidad. La ley 2858/39 establecía como una de las funciones del Consejo General de Sanidad la proyección del *"Código Sanitario de la provincia, sobre la base de la ley de sanidad vigente"* (art. 9 inc. ll).

[79] *"La acción más intensa que pretende realizar este gobierno es el cuidado del capital salud, interpretando este capital como factor de producción"* (fragmento del discurso de Irigoyen Freyre en su calidad de Ministro de Instrucción Pública y Fomento ante la HCD de la Legislatura de Santa Fe durante el debate del proyecto de ley sobre reorganización de los ministerios. 28 de junio de 1941, 14º reunión- 11º sesión). Intentaba fundar la necesidad un nuevo y único Ministerio, que conjuntamente atienda las cuestiones de salud pública y trabajo en la provincia.

[80] Reporte de la I Conferencia Bromatológica Nacional que tuvo lugar en la ciudad de Santa Fe del 3 al 5 de julio de 1935. Se divulgó entonces el apoyo del gobierno local al evento transcribiendo un mensaje del D.E.M. al Consejo Deliberante en el cual se destacaba la estructura existente en materia de control bromatológico. *La primera Conferencia Bromatológica Nacional*". Diario el Litoral, 9 de octubre de 1934.

[81] "*La Oficina Química Municipal está desarrollando una importantísima función"*. El Litoral, 22 de julio de 1931. La mención al "Código Bromatológico" en esta nota puede resultar confusa, ya que esta denominación se reserva en este trabajo para hacer referencia al Código provincial sancionado en 1941. Por la fecha de la noticia cabe interpretar que este texto se refiere al Reglamento Bromatológico local sancionado por Ordenanza Municipal Nº 2963.

[82] Mantovani convocó la primera reunión de funcionarios bromatólogos en la Capital Federal, que en 1934 resuelve la creación de una Conferencia Bromatológica permanente (Capítulo II.3). Convocado en su primera reunión (Santa Fe, 1935), fue electo por sus pares como Secretario, y tuvo en esa calidad una relevante participación.

[83] "*La bolsa de comercio y la Intendencia Municipal solicitan no sea trasladada la Oficina Química Nacional",* Diario Santa Fe, 24 de abril de 1931.

[84] Esta Oficina provisoriamente funcionó en la Facultad de Química Industrial y Agrícola de la UNL. El diario local anunciaba: "*ha quedado pues, convertida en realidad una vieja aspiración del comercio y de las industrias locales, que ha auspiciado este diario desde sus columnas…". "Desde el lunes funcionará la Oficina Química Nacional"*. El Litoral, Sábado 13 de Abril de 1935.

[85] A la edad de 37 años Mantovani fue asesinado de un disparo por su secretario, mientras trabajaba en su despacho en la Facultad de Química Industrial y Agrícola (donde provisoriamente estaba funcionando la Oficina Química Nacional). El crimen conmovió a la

ciudad y la noticia, así como una serie de sucesivos homenajes, fueron detallados en la prensa local (*Ángel Mantovani. Fallece hoy en esta capital*. El Litoral, 11 de noviembre de 1935). El autor del hecho fue absuelto por considerar que se hallaba privado de sus facultades mentales (*Fue absuelto y será recluido el matador del Dr. Mantovani*. El Litoral, 24 de febrero de 1937). Fue largamente recordado por la comunidad local y por sus pares (AA.VV., 1935b).

[86] Se desempeñó como Jefe de la Oficina Química Municipal hasta 1920, cuando asume como Decano de la Facultad de Farmacia de la UNL. En 1929 se desempeña como decano de la Facultad de Química Industrial, y entre 1934-1943, como rector de la UNL. En Santa Fe, fue presidente honorario del Instituto Experimental de Investigación y Fomento Agrícola Ganadero, además de director honorario del Departamento de Química Agrícola y Edafología del mismo instituto. Integró comisiones y sociedades científicas nacionales e internacionales.

[87] Detalla además la trayectoria de Mullor, "actualmente a cargo de la cátedra de Química Analítica Cuantitativa y Toxicología en la Escuela de Bioquímica y la de Química Inorgánica en la Facultad de Química de esta ciudad. Ha desempeñado con singular acierto la cátedra de Bromatología de la Escuela de Bioquímica de Rosario y es actual miembro del Consejo Superior de la Universidad". Agrega a esta descripción de la carrera de Mullor, su participación congresos científicos, tanto nacionales como extranjeros, su labor de organización y dirección de la Oficina Química Provincial de Entre Ríos y la presidencia de la Unión Farmacéutica y Bioquímica Sudamericana. "(…) tales antecedentes aseguran para el Instituto Bromatológico una dirección capaz de dar jerarquía y efectividad a su cometido" (Irigoyen Freyre, 1944: 10).

[88] *"Mullor, sería ridículo dedicarle este volumen, pues es el trabajo de Ud., no he hecho otra cosa que ordenar los papeles y tratar de que no se pierdan documentos de valor y defendido su legislación en horas memorables para todos los que nos sentimos identificados en un mismo ideal. Guárdelo como recuerdo de las horas de lucha, compensadas luego y hoy por su hermosa realidad. Su afectísimo. Diciembre 6, 1946".* Dedicatoria manuscrita del Dr. Irigoyen Freyre a J.B. Mullor de su obra "Código Bromatológico. La función del Estado en la sanidad alimenticia" (Irigoyen Freyre, 1944), ejemplar obrante en la actual Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ex Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe).

[89] Artículo 2º de la Resolución dictada por el presidente del Departamento de Salud Pública, Irigoyen Freyre, el 9 de enero de 1941.

[90] Informe presentado por el Ministro de Salud, Irigoyen Freyre, en su *Resumen de la labor cumplida por el Instituto Bromatológico durante el año 1942* (Irigoyen Freyre, 1944: 713).

[91] Durante el año 1942 se realizaron en la ciudad de Santa Fe un promedio de cien inspecciones diarias a comercios y fábricas, con las correspondientes extracciones de muestras de alimentos y bebidas (Irigoyen Freyre, 1944).

[92] El Departamento Nacional de Higiene no realizaba controles de medicamentos en la Provincia en la época de creación del Instituto Bromatológico provincial, por ello el informe del Ministro de Salud de la provincia daba particular importancia a este punto.

[93] *"… llevando a ellos un factor de extraordinaria importancia para el mejoramiento sanitario y de las condiciones nutritivas de estos sectores de la población, al mismo tiempo que con ello se logra una innegable economía para el Estado, ya que se crea el organismo técnico encargado de la vigilancia de la adquisición y consumo de alimentos".* Decreto de S.P. nº 25, 31 de marzo de 1942. La sección de Nutrición del Instituto Bromatológico preveía también en su decreto de creación de la dotación de personal a cargo y de la imputación al presupuesto vigente del Departamento de Salud Pública.

[94] Cabe aclarar que no era éste un rasgo privativo del Instituto de Santa Fe. La Oficina Química de la ciudad de Buenos Aires, además la labor de fiscalización normal, cumplía *"funciones de asesoramiento no sólo para la Municipalidad en numerosas cuestiones de índole química, sino también para los mismos industriales a quienes, a su pedido, señala inconvenientes o deficiencia en determinadas prácticas de elaboración, reclama permanentemente la necesidad de intensificar en determinado momento la vigilancia de ciertos productos por razones diversas"* (Sánchez Díaz, 1937: 298).

[95] En el discurso de cierre de la I Conferencia Bromatológica Nacional, el Dr. Tomás Rumi comentaba el logro que representaba la *"ratificación del criterio estricto aplicado tradicionalmente en nuestro país, respecto a la prohibición de utilizar substancias conservadoras, colorantes extraños y "mejoradoras" de los productos alimenticios"* (AA. VV., 1935: 50).

[96] *"… se considera, como norma de apreciación, alimento puro, el que posee las siguientes condiciones:*
1º) ser un producto natural, en buen estado de conservación, de caracteres organolépticos

apropiados, que no haya experimentado modificaciones en su valor nutritivo, salvo las inherentes a las operaciones autorizadas para su elaboración y conservación; 2º) no haber sido objeto de la adición de substancias extrañas a las comunes en la alimentación natural del hombre; 3º) no haber sido objeto, asimismo, de ninguna clase de manipulación que pueda motivar engaño respecto al origen, naturaleza y calidad del producto; 4º) responder en su denominación a la nomenclatura específica, impuesta por la legislación, reglamentación o usos" (art. 9º Ley 2998/41 de la provincia de Santa Fe).

[97] *"Todos los temas tratados tienen un carácter general y tienden a coordinar la lucha contra el fraude alimenticio, que nuestro país debe afrontar con criterio severo, dada la abundancia que tiene de materias primas alimenticias genuinas"*, palabras pronunciadas en el discurso del Vicepresidente Dr. Tomás Rumi, al cierre de la III Conferencia Bromatológica Nacional (Mendoza) el 24 de abril de 1939 (AA. VV., 1939: 57).

[98] Con la palabra *erzats* refiere a las sustancias sintéticas o artificiales que sirven de substituto de otras substancias naturales o genuinas. Proviene de la palabra alemana *Ersatz,* que literalmente significa substituto o reemplazo. También se utiliza en el idioma inglés, implicando una connotación de "inferior calidad" que no necesariamente existe en el término alemán. En inglés, "ersatz" aparece como un término peyorativo durante la Segunda Guerra Mundial, por el *Ersatzbrot* (pan de reemplazo) que se les daba a los prisioneros de guerra, hecho con harinas de menor calidad o fécula de papa, y otros sustancias agregadas como aserrín, práctica muy común en los campos de concentración del régimen nazi.

[99] Conectaba a esta idea de la pureza del alimento con cuestiones nacionales más amplias: *"… con todo entusiasmo continuaremos esta obra por el ideal de un alimento puro; grato al paladar, necesario al sostenimiento del individuo, a la conservación eficiente de la especie, y de estímulo, también, a la economía e industria de la nación"* (AA. VV., 1939: 66).

[100] Palabras del discurso del presidente, Dr. Abel Sánchez Díaz en la sesión inaugural de la I Conferencia Bromatológica (AA. VV, 1935: 24). En el discurso de cierre de esta I Conferencia, el Dr. Tomás Rumi dio mayor relevancia aún al concepto, explicando que toda la reunión había sido *"para acordar las bases de una acción conjunta y solidaria en pro del alimento puro"* (AA. VV., 1935:50).

[101] Citaba por ejemplo, la admisión de la utilización de grasas hidrogenadas en la elaboración de galletitas por una razón de conservación del producto. Pero postulaba su rechazo absoluto a la adición de esas grasas "*disfrazadas de manteca mediante la adición de colorantes y aromas*", que, aunque inofensivas en sí mismas, sin *"una buena razón"* desplazaban del mercado "*aquel noble producto de nuestra industria lechera*" (AA. VV., 1937: 56).

[102] En el discurso de cierre de la Conferencia, Sánchez Díaz explicaba: *"no queremos que las substancias alimenticias se hallen mezcladas con productos o elementos extraños que podrán modificar y dar luego más favorable apariencia a su presentación, pero que redundarán en perjuicio del verdadero valor alimenticio de los alimentos"* (AA. VV., 1939: 34). En la IV Conferencia (1941) la defensa de la doctrina del alimento puro era *"el arma única que esgrimimos (…), que como antorcha orientadora nos ilumina el camino que con ella recorremos a través de la República para el exclusivo bien de la población…"* (AA. VV., 1941: 39).

[103] Los avances tecnológicos para la producción de alimentos (la técnica de la deshidratación, por ejemplo) se convertían en un peligro latente en manos de estos productores inescrupulosos: *"… la utilización abusiva de los recursos de la técnica en la elaboración y conservación de alimentos o falta de higiene en las manipulaciones, los aminora algunas veces o los transforma en peligrosos otras"* (Mullor, 1949: 13).

[104] La educación contribuiría a *"aclarar conceptos, fijar ideas y hacer aceptables de buen grado aquellas disposiciones que, como las que contiene el Código Bromatológico, si bien pueden aparecer como rigurosas, son imprescindibles para la protección del consumidor, de la industria y del comercio honestos".* Discurso pronunciado en la Exposición Bromatológica organizada por la Municipalidad de Esperanza el 23 de noviembre de 1941, transcripta en Irigoyen Freyre (1944) Págs. 697-702.

[105] Discurso pronunciado en la V Exposición Bromatológica organizada por el Departamento de Salud Pública en Rafaela, 14 de mayo de 1942, transcripta en Irigoyen Freyre (1944) Págs. 703-709.

[106] *"… colaborar con las otras divisiones del Departamento en las funciones de divulgación y educación sanitaria"* (art. 7 inc. f, Ley provincial Nº 2998/41). Explica Irigoyen Freyre que *"desde el principio de su gestión en el orden sanitario, se preocupó el Gobierno de Santa Fe por llevar los beneficios de la higiene alimenticia a todo el territorio de la provincia, y para ello asignó a*

su Instituto Bromatológico una función de educación, orientación y control, que debía ejercer en forma continua y progresiva". Discurso pronunciado en la Exposición Bromatológica organizada por la Municipalidad de Esperanza el 23 de noviembre de 1941, transcripta en Irigoyen Freyre (1944) Págs. 697-702.

[107] Se sostenía que el cumplimiento de las normas jurídicas resultaba no sólo del "respeto que sus postulados inspiran, sino del grado de difusión adecuada de la bondad y beneficios resultantes de su aplicación" (Mullor, 1949:39) de allí la importancia de las campañas de educación sanitaria.

[108] Estas exposiciones eran parte de una "*campaña*" del Ministerio de Salud Pública y Trabajo para *"llevar, por la vía del conocimiento objetivo, a toda la población de Santa Fe, las ideas básicas imprescindibles en materia de higiene alimenticia y policía de los alimentos, y cuya divulgación se hacía en esos momentos más indispensable que nunca"* (Irigoyen Freyre, 1944: 697).

[109] De la obra compiladora de Irigoyen Freyre (1944) pueden extraerse los siguientes datos:

Fecha	Exposición	Localidad	Visitantes
23/11/1941	I	Esperanza	40.000 en total
21/12/1941	II	Rosario	
22/01/1942	III	Casilda	8.000
08/02/1942	IV	Venado Tuerto	6.000
15/05/1942	V	Rafaela	9.500
23/07/1942	VI	Jonbson	-
18/08/1942	VII	Reconquista	-
11/09/1942	VIII	La Capital	-

[110] En su discurso inaugural, Irigoyen Freyre presenta a Sánchez Díaz resaltando sus titulaciones y cargos y manifiesta: *"la adhesión del distinguido profesor a este acto tiene un especial significado que me complazco en destacar, agradeciéndole al mismo tiempo el que haya aceptado la invitación que le formuláramos para hacerse presente".* Discurso pronunciado en la V Exposición Bromatológica organizada por el Departamento de Salud Pública en Rafaela, 14 de mayo de 1942, transcripta en Irigoyen Freyre (1944) Págs. 703-709.

[111] El helado era otro producto fácilmente degradable que tenía también su correspondiente decálogo de prácticas correctas. La lámina encabezaba los consejos advirtiendo cómo la elaboración del producto con insumos contaminados (leches o cremas provenientes de animales enfermos de tuberculosis) o contaminaciones por la manipulación de humanos enfermos, podía transformar el helado en un *"vehiculo de enfermedades y de muerte".* Se aconsejaba al pié de lámina: *"en beneficio de la salud del consumidor y de la calidad del producto observe estrictamente este decálogo".*

[112] Luego de la Ordenanza Municipal que declaraba obligatoria la pasterización de la leche en Santa Fe en 1926, la prensa reflejó un debate sobre la aplicación de esta tecnología. Ver, entre otros: *Usina de pasteurización de "La Técnica". La inauguración de hoy.* Diario Santa Fe, 29 de abril de 1926; *Sería de interés para la salud pública afectada, que las autoridades municipales organizaran una encuesta entre los médicos acerca de la pasteurización de la leche.* Diario Santa Fe, 17 de septiembre de 1927; *Es preciso adoptar medidas severas contra los industriales que adulteran la leche. Opinión.* El Orden, 29 de marzo de 1928; *Calidad Higiénica. El problema de la leche. El intendente ha dispuesto un estudio sobre la pasteurización de la leche.* El Orden, 19 de noviembre de 1928; *Control de la Pasteurización de la Leche por la Municipalidad.* El Orden, 21 de Agosto de 1929; *Necesidad de contralor en el sistema de pasteurización de la leche*. El Orden, 05 de Junio de 1930; *Rosario: Pasteurización obligatoria de la leche*. El Orden, 18 de Junio de 1931; *El problema de la pasteurización de la leche.* El Orden, 08 de Julio de 1931; *Campaña de El Orden contra la pasteurización obligada.* El Orden, 15 de Julio de 1931; *La pasteurización no es el procedimiento más adecuado para el problema de la leche.* El Orden, 04 de Agosto de 1931; *Rosario: Impasse de la ordenanza sobre pasteurización obligatoria de la leche.* El Orden, 08 de Agosto de 1931; *Pasteurización de la leche: Un problema que el Intendente ha olvidado.* El Orden, 13 de Noviembre de 1931; *Opinión: Lo que debe abolirse en nuestra ciudad es la pasteurización obligatoria de la leche.* El Orden, 14 de Abril de 1932; *Explotación de los Tamberos por parte de las usinas de Pasteurización,* El Orden, 20 de Marzo de 1933; *La leche, no debemos ilusionarnos con la pasteurización.* Diario Santa Fe, 15 de Mayo de 1933.

[113] "*Ocasionará trastornos al comercio el proyectado Código Bromatológico*". El Litoral, 28 de octubre de 1941.

[114] Estas protestas se consideran las más relevantes según lo publicado por los diarios locales en los meses anteriores y posteriores a la sanción del Código Bromatológico. Esta fuente publicó uno de los documentos analizados en este capítulo: la solicitada de la Federación Gremial rosarina. Las notas de la UIA a las autoridades nacionales fueron transcriptas en *"Código Bromatológico. La función del Estado en la sanidad alimenticia"* (Irigoyen Freyre, 1944).

[115] Nota dirigida a la UIA, Nota al Ministro de Hacienda de la Nación en respuesta a sus observaciones sobre el Código Bromatológico, y respuesta a la nota del Ministerio de Hacienda de la Nación por la que solicita los antecedentes legales y reglamentarios de la Ley Nº 2998. Estas notas fueron transcriptas en la recopilación *"Código Bromatológico. La función del Estado en la sanidad alimenticia"* (Irigoyen Freyre, 1944, Págs. 169-212).

[116] *"El Código Bromatológico sancionado por las Cámaras es desconocido en Rosario"*, El Litoral, Viernes 31 de octubre de 1941.

[117] Nota de la Federación de Comercio e Industria de Rosario al presidente a la H. Cámara de Diputados de la Provincia, Dr. Leoncio Gianello, fechada el 8 de Octubre de 1941 e incorporada el 16 de Octubre de 1941 al Expte. Nº 302 Letra C (Comisión de A. Constitucionales y Legislación) del Poder Legislativo de Santa Fe, sobre "Proyecto de Código Bromatológico del Poder Ejecutivo", sancionado el 30 de Octubre de 1941.

[118] Habiendo recibido un solo ejemplar, de cuya lectura surgía impostergable necesidad sean escuchadas las entidades representativas, solicitaba, en una segunda nota del 13 de Octubre de 1941, también adosada al mencionado Expte. Nº 302 Letra C, que postergue su tratamiento hasta el próximo periodo de sesiones.

[119] Telegramas recibidos entre los días 24 y 25 de octubre de 1941, todos incorporados al Expte. Nº 302 Letra C (Comisión de A. Constitucionales y Legislación) del Poder Legislativo de Santa Fe, sobre "Proyecto de Código Bromatológico del Poder Ejecutivo", sancionado el 30 de Octubre de 1941.

[120] Ratificaban allí su apoyo al concepto de un Código Bromatológico y de toda legislación que defienda la salud pública, siempre que sea *"ordenada y practicable no sólo en su fondo sino también en su forma"*. *"La Federación Gremial del Comercio e Industria de Rosario analiza el Código Bromatológico y solicita numerosas reformas al mismo"*, El Litoral, 14 de diciembre de 1941.

[121] Se entendía que la provincia invadía la jurisdicción de la ley nacional Nº 12.236, pues la ley nacional había delegado todas las facultades de regulación la yerba mate en la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate. El código contenía una serie de artículos sobre este producto (arts. 51-60-66-201 al 203- 220-250-261 al 265- 203 al 262) siendo que la provincia no podía generar nueva legislación sobre la materia.

[122] Esta última acusación -respecto al comercio internacional- apuntaba a una diferencia que había sido detectada entre el porcentaje de mateína permitido por el Código y el establecido en un Tratado de Comercio firmado con el Brasil el 23 de enero de 1940, siendo el primero más exigente para los productores de yerba mate.

[123] El Código contenía un Título de 152 artículos sobre rotulación, con normas generales y regulaciones específicas para cada tipo de producto (Título IV "Rotulación", Art. 64 al 216).

[124] Dentro de la gran clasificación de los tributos (impuestos, las tasas, y las contribuciones), la diferencia básica entre los dos primeros conceptos reside en que, mientras que en el impuesto la prestación dineraria exigida al obligado es independiente de toda actividad estatal referida a él, en la tasa implica la prestación de un servicio público individualizado en el contribuyente. La contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de actividades estatales. Además, entendían que el Código Bromatológico era violatorio de la Ley nacional Nº 12.139 sobre unificación de impuestos internos.

[125] Manifestaban que en los tres últimos años la provincia de Santa Fe se había empobrecido, *"como lo demuestran los balances bancarios que señalan una disminución de 20.64% en los depósitos, al propio tiempo, estudios oficiales señalan que el costo de la vida se ha encarecido más del 10%. Ambos factores, al determinar una restricción superior al 30% en los medios adquisitivos reducen la capacidad impositiva de la población*". Incluían estudios de la Dirección General de Estadística de la Nación según los cuales había aumentado un 32.7 % el número de establecimientos industriales en el país durante el período 1935- 1939, de los cuales, los radicados en la provincia solo habían aumentado un 10%, ocupando Santa Fe el penúltimo lugar del país en esta estadística. Señalaban que la nueva legislación acentuaría esa inferioridad dado que en las restantes provincias no había gravámenes similares a los del

Código. *"La Federación Gremial del Comercio e Industria de Rosario analiza el Código Bromatológico y solicita numerosas reformas al mismo"*, El Litoral, 14 de diciembre de 1941.

[126] A título de ejemplo, podemos mencionar la objeción al artículo 55 del Código, que prohibía la reutilización de envases para contener mercaderías del comerciante o fabricante que los reutiliza, considerando infracción *"el solo hecho de encontrarlos dentro de la fábrica o en los vehículos de reparto".*

"Los vinos –como igualmente los vinagres- se han envasado siempre, en su mayor parte, en barriles damajuanas, cascos y botellas usadas, previa debida limpieza. Aplicando este artículo, habría que utilizar envases nuevos en cada elaboración, que es una disposición tan exagerada como difícil o imposible de cumplir pues el país no está en condiciones de suministrar a los industriales envases nuevos en cada caso (…). Desde el punto de vista práctico, es de considerar que los clientes suelen devolver al fabricante botellas utilizadas por otros, generalmente por error, por lo que no puede considerarse infracción el solo hecho de encontrarlas en el local de la fábrica". "La Federación Gremial del Comercio e Industria de Rosario analiza el Código Bromatológico y solicita numerosas reformas al mismo", El Litoral, 14 de diciembre de 1941.

[127] Solicitaban al Ministro de Salud Pública y Trabajo la resolución favorable sobre estos pedidos, la cual produciría resultados satisfactorios estableciendo *"una útil y excelente colaboración entre los comerciantes y las autoridades sanitarias"* y evitaría *"cuantiosos perjuicios a los comerciantes de buena fe que se ven abocados a la posibilidad de sanciones, que en la mayoría de los casos son provocadas por causas ajenas a sus procedimientos…"* (Irigoyen Freyre, 1944: 653).

[128] También se acordó plazos extendidos a los industriales y comerciantes de café y yerba mate para la liquidación de las partidas de esos productos en contravención al Código que hubieran sido elaborados, envasados y rotulados con anterioridad a la vigencia de la ley Nº 2998 (Decr. de Salud Pública Nº 40 del 9 de junio de 1942).

[129] Nota de la UIA al Dr. Joaquín Argonz, gobernador de la provincia de Santa Fe, fechada el 4 de diciembre de 1941, por la cual se solicitaba tomar conocimiento de los antecedentes legales y reglamentarios de la Ley provincial Nº 2998. Nota transcripta en *"Código Bromatológico. La función del Estado en la sanidad alimenticia"* (Irigoyen Freyre, 1944, Págs. 163-168).

[130] La ley 12139 se sanciona para resolver los problemas de superposición tributaria entre la Nación y las Provincias, ocasionados a partir de la sanción de la Ley de Impuestos Internos en 1891, que creó impuestos nacionales análogos a los ya existentes en los ámbitos provinciales.

[131] En la nota, se citaba párrafos del debate parlamentario de la mencionada ley nacional, puntualmente las palabras del Diputado Ahumada: "*…los dos aspectos fundamentales que deben ser contemplados en esta ley: evitar que las provincias graven indirectamente los productos que actualmente sufren impuestos nacionales, así como las materias primas que se destinan a la elaboración de esos productos (…) se les prohíbe, dando así un aspecto simpático a esta ley, que graven cualquier clase de productos alimenticios, estén o no ellos gravados con impuestos internos nacionales, esta última prohibición es tan amplia que no admite excepciones de ninguna especie"* (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 3 de diciembre de 1934, Pág. 3960).

[132] *"… que la denominación dada al gravamen no es suficiente para definir el carácter de este, pues a tal efecto y para establecer su conformidad con la Constitución Nacional –en nuestro caso con la ley 12139- debe estarse a la realidad de las cosas y a la manera como incide el impuesto, por cuanto de otro modo podrán burlarse los propósitos de aquella"* (CSJN, Tomo CLI, Pág. 92).

[133] *"La Unión Industrial Argentina impugna el Código Bromatológico".* El Litoral, 1 de diciembre de 1941.

[134] En relación con la inconstitucionalidad del Código Bromatológico por violación de la Ley nacional Nº 12.139/34, Freyre remite a la entidad a las respuestas brindadas al Ministerio de Hacienda de la Nación en el expediente correspondiente (Nº 48.198/H, 1941). En relación con objeciones puntuales. Si bien las consideraciones de orden bromatológico de la nota al Ministerio no habían sido hechas en la nota al gobierno provincial, Irigoyen Freyre procede de todas maneras a responderlas "*con el único objeto de evitar el confusionismo que puede crear la publicación de notas que, como la de esa entidad, presentan al Poder Ejecutivo Nacional, problemas de carácter provincial, con total olvido de nuestro régimen constitucional*" (Irigoyen Freyre, 1944: 169).

[135] Por ejemplo, defiende la disposición del artículo 102, que establecía la obligatoriedad de rotular en los cafés torrados la fecha de elaboración, siendo inaptos para el consumo los que

superen los 60 días de envasados, mencionando la legislación emitida por el Departamento Nacional del Café de Brasil (vigente desde 1933) que contenía plazos más exiguos. Sobre el artículo 884 (establecía que el molido de especias debía hacerse en un molino individual para cada especie) explica que la reglamentación no exigía instalaciones completas para cada especie (medida acusada de ser muy costosa) sino sólo dispositivos de molienda menores, lo que era necesario por las características particulares del producto en cuestión, que desprende fuertes aromas. Transcribe normativa similar existente en la Capital Federal desde 1923.

[136] Cita al respecto el Manual suizo de los Alimentos, la *Federal Food, Drug and Cosmetic Act* de EEUU (1939) y la *Food and Drug Act* de Inglaterra (1938). También explica la pertinencia de la reglamentación sobre los artículos textiles, no sólo por la importancia de "*la naturaleza del tejido, su permeabilidad, propiedades giroscópicas, conductibilidad térmica, color y naturaleza química de los colorantes, etc.*" en funciones vinculadas con la salud humana, sino porque la provincia "*no puede sustraerse a la defraudación que significa la venta de tejidos con composición distinta a la declarada en su venta*" (Irigoyen Freyre, 1944: 173).

[137] Consideraba que dicha acusación faltaba el respeto a *"la alta función educativa, depuradora y normalizadora que con altos fines médico- sociales realizan, sin reparar en sacrificios, desde hace más de un año a través del territorio de la provincia, los funcionarios del Departamento de Sanidad"* (Irigoyen Freyre, 1944: 175).

[138] El medio de denuncia más eficaz era la publicación de las alertas en el diario local: "*…productores sorprendidos, cuyas partidas han sido comisadas por el Instituto, responden a las siguientes características: "aceite puro de oliva", Imperio (Italia), marco "Vero Ferrari". El envase tiene, además, leyendas en idioma italiano. Este aceite, a pesar que de las averiguaciones practicadas se desprendía que era originario de Córdoba (…) se vendía directamente a particulares, a pesos 230 el cajón, como si se tratara de aceite de oliva importado de Italia, o sea alrededor de 6 pesos el litro, siendo que su valor real no excedía de 0.7 centavos, pues se trataba de aceite de girasol, con un corte de aceite de maíz, y un bonificado para darle apariencias organolépticas de aceite de oliva". "Venta clandestina de aceites rotulados como puros de oliva y que se decían importados"*, El Litoral, 18 de junio de 1943.

[139] *Art. 75º Ley Nº 2998/41.- Los aceites comestibles introducidos o elaborados en la Provincia, se expenderán de acuerdo a las siguientes especificaciones: a) Aceites genuinos: son los provenientes de una sola especie vegetal (algodón, maní, nabo, girasol, oliva, pepitas de uva, sésamo, soja, etc.) los que deberán llevar la denominación de su origen. b) Aceites comestibles: son los constituidos por mezclas binarias, con especificación en los rótulos de la calidad y proporción de sus componentes, debiendo figurar en primer término el que intervenga en mayor proporción. c) Mezclas de aceites comestibles: son los constituidos por mezclas exclusivamente ternarias, en cuyos rótulos se especificarán los aceites genuinos que las integran, con las proporciones en que intervienen y en el orden decreciente establecido por estas proporciones. Cuando el aceite de oliva forme parte una mezcla, su proporción en la misma no debe ser menor del 25 por ciento.*

[140] Agotados "*los procedimiento de persuasión",* el Instituto Bromatológico *"aplicó, con fecha 6 de mayo de 1942, una multa de m$n. 200".* Como la fábrica continuó en situación de incumplimiento *"con fecha 25 de junio del mismo año, volvió la Dirección del Instituto a aplicarle multa, esta vez por el importe de m$n. 500"* (Irigoyen Freyre, 1944: 680).

[141] Entre los motivos de la regulación, menciona que la denominación genérica *"aceite comestible"* permite *"toda clase de manipulaciones fraudulentas en perjuicio de la economía y muchas veces de la salud del consumidor".* Las finalidades consisten en tender a *"que el comercio de aceites comestibles se realice en un plano de absoluta probidad, evitando que con el nombre genérico de aceite comestible se expendan a precios exorbitantes productos de precios y calidades inferiores",* e impedir que bajo esa denominación imprecisa se venda al público *"sustancias adicionadas con grasas animales o sebos inaptos para el consumo, con menosprecio de los intereses económicos y sanitarios del consumidor"* (Irigoyen Freyre, 1944: 676).

[142] Otras entidades y agrupaciones ya habían presentado solicitudes similares en relación con los procedimientos de intervención de partidas de aceites en infracción a la normativa. Por ejemplo, el Centro Comercial e Industrial de la localidad de Castellanos, manifestando su acuerdo a la normativa y responsabilizando a las fábricas por el incumplimiento, solicitando que sea a ellas a quienes se aplique las medidas sancionatorias. Paralelamente, el Centro de Almaceneros Minoristas y Anexos, informaba a sus asociados para que controlen el cumplimiento de la normativa en los envasas de los productos que adquiriesen. *"La rotulación*

de los envases de aceites como dispone el Código Bromatológico", El Litoral, 28 de enero de 1943.

[143] *"Apareció el anunciado decreto sobre los aceites comestibles".* El Litoral, 2 de febrero de 1943.

[144] *"Ha sido clausurada hoy la fábrica de aceites de San Lorenzo".* El Litoral, 5 de febrero de 1943.

[145] Las citas de este párrafo provienen de la solicitud publicada en *"Código Bromatológico. La Función del Estado en la Sanidad Alimenticia"* (Irigoyen Freyre, 1944: 681).

[146] *"Código Bromatológico. La Función del Estado en la Sanidad Alimenticia"* (Irigoyen Freyre, 1944:681).

[147] Ya habían sido expresadas públicamente las dudas acerca de que el Instituto dispusiera de elementos de juicio para determinar la exactitud de las declaraciones y comprobar los porcentajes de cada componente. Atento a un contexto de depresión económica y a los efectos de la crisis generada por el aislamiento y bloqueo comercial, desde los diarios locales se insistía en la necesidad de proceder *"con un poco más de buen sentido, separando convenientemente lo que pueda ser una magnífica experiencia de laboratorio y una aspiración hacia formas más científicas o racionales de vida de lo que la realidad social nos aconseja por un lado y nos impide realizar por otro". El rotulado de los aceites.* El Litoral, 1 de marzo de 1943.

[148] Manifestaba que *"…el camino más corto para lograr el prestigio moral y comercial de toda actividad fabril, es sin duda alguna el camino recto, el del respeto y cumplimiento de la ley" "Comunicado sobre el asunto de la fábrica de aceite de San Lorenzo",* El Litoral, 27 de febrero de 1943.

[149] *"Comunicado sobre el asunto de la fábrica de aceite de San Lorenzo",* El Litoral, 27 de febrero de 1943.

[150] "*El rotulado de los aceites".* El litoral, 1 de marzo de 1943.

[151] "*Rotulación de los aceites comestibles"*. El litoral, 2 de agosto de 1944.

[152] Solamente en la provincia de Buenos Aires existía una reglamentación similar que constituía el Reglamento Bromatológico provincial. "*Una obra que colocará a Santa Fe en un alto nivel de higiene*". El Litoral, 21 de junio de 1932. *"Casi la totalidad de las municipalidades y direcciones de higiene de las provincias argentinas han solicitado ejemplares de nuestro reglamento, con el propósito, expresado por algunas de ellas, de sancionar una reglamentación similar (…)".* "*La primera Conferencia Bromatológica Nacional*", El Litoral, 9 de octubre de 1934.

[153] "*… no puede ser más meritorio el propósito, y en esta capital no es necesario destacar la honorabilidad del doctor Mantovani para asegurar que su trabajo no ha sido una improvisación, sino el fruto de largos estudios y de la experiencia adquirida en la repartición que dirige*". "*Una obra que colocará a Santa Fe en un alto nivel de higiene*". El Litoral, 21 de junio de 1932.

[154] También tomó en cuenta para redactar el Reglamento, disposiciones locales previas que habían ido surgiendo de las necesidades impuestas por la propia experiencia de la Oficina Química de la ciudad (Revista de la Facultad de Química Industrial y Agrícola, 1935).

[155] "*La Oficina Química Municipal está desarrollando una importantísima función"*. El Litoral, 22 de julio de 1931. La mención al "Código Bromatológico" en esta nota puede resultar confusa, ya que esta denominación se utiliza en este trabajo para hacer referencia al Código provincial sancionado en 1941. Dada la fecha de la noticia, indudablemente se hace referencia al Reglamento local sancionado por Ordenanza Municipal.

[156] En su libro "Por un Alimento Mejor", J. B. Mullor (1949) propuso y fundamentó la extensión de este mismo esquema organizativo para todo el país, mediante la sanción de un Código Bromatológico Nacional y la creación simultánea de un Instituto Bromatológico Nacional *"encargado del cumplimiento de la ley y de su reglamentación sin distinción de jurisdicciones para toda la República"* (Mullor, 1949: 21).

[157] En el Mensaje de Elevación del proyecto de Código Bromatológico a la Legislatura provincial, el Sr. Gobernador Argonz manifestaba: *"… la legislación oportuna, basada en los principios y normas científicas más depuradas y animada del necesario espíritu de mejoramiento sanitario social, constituye el medio propicio y adecuado para llevar a la práctica este propósito sin el cual sería imposible realizarlo"* (Irigoyen Freyre, 1944: 22).

[158] Se agrega también como antecedentes: Legislaciones y Decretos del Gobierno de España; Ley Nacional de Alimentos de Alemania y leyes y Decretos del Gobierno de la República Francesa.

[159] Irigoyen Freyre comienza su discurso de presentación del proyecto ante los diputados provinciales relatando a los legisladores una detallada lista de los antecedentes y fuentes

tenidos en cuenta para la elaboración del Código provincial. En el discurso pronunciado ante la H. Cámara de Senadores reitera estos antecedentes (Irigoyen Freyre, 1944).

[160] Otros antecedentes tenidos en cuenta fueron las reglamentaciones de la provincia de Entre Ríos, el Digesto Municipal de la ciudad de Buenos Aires, la reglamentación de la Dirección de Comercio e Industria de la provincia de Mendoza; Ordenanzas y Digesto de la Municipalidad de Rosario, y Ley y reglamentaciones de la provincia de Tucumán (Irigoyen Freyre, 1944).

[161] En el Código Bromatológico de Santa Fe se distinguía, con criterios coincidentes a los establecidos por la Conferencia Bromatológica Nacional:

- Alimentos "*alterados*" (art. 10 inc a), aquellos afectados por causas naturales (humedad, temperatura, parásitos, etc.),
- Alimentos "*adulterados*" (art. 10 inc b), aquellos que con fines ilícitos y propósitos de lucro hayan sido sometidos a tratamientos para reducir su poder nutritivo normal o inducir a error o engaño al consumidor. Se brindaban ejemplos con casos específicos, tales como la coloración artificial, adición de agua, etc.,
- Alimentos "*falsificados*" (art. 10 inc c) productos que bajo la apariencia de los productos legítimos han sido fabricados exclusivamente para sustituirlos o imitarlos

El mismo artículo 10, en su inc d, definía al fraude como la atribución a la mercadería de un origen distinto al verdadero, o el anuncio de composición o propiedades de que carece, o un peso o volumen menor al indicado en el envase.

[162] Entre otras medidas, se prohibían los locales con comunicación directa a dependencias familiares y se reglaban al detalle las características de los materiales: *"… todo edificio será de mampostería, cemento armado y otro material aprobado por el Instituto Bromatológico y revocado interiormente con mezcla de cal o cemento y arena, debiendo ser este revoque blanqueado con cal y tinta. Las paredes de las fábricas llevarán un friso impermeable hasta la altura de 1.80 m (…)"*. Art. 823 Ley 2998/41, Código Bromatológico de la Provincia de Santa Fe.

[163] Los vehículos debían ser autorizados expresamente por el Instituto Bromatológico y al inscribirse allí obtenían una chapa que debía ostentarse en un lugar visible del mismo. *"Los vehículos, cualquiera sea su forma de tracción (…) deberán ser cerrados en su parte superior, tener sus pisos e interior revestidos con material impermeable e inoxidable (…)"* (art. 1188).

[164] No todas estas reglas estaban exclusivamente fundadas en estas razones de higiene y salubridad*: "El personal de la fábrica estará provisto de gorros blancos y vestuario adecuado del mismo color: guardapolvos con mangas, cerrados desde el cuello hasta la rodilla, para las mujeres, y saco y pantalón para los hombres (…)"* (art. 862).

[165] Era obligatoria la inscripción de todos los productos definidos en el Reglamento cuando hubiera sido elaborado en la provincia. La inscripción correspondía a sus fabricantes. Quien quisiera comercializar un producto de elaboración foránea, debía presentar copia del certificado extendido por la Oficina Química del lugar de origen de la mercadería (art. 855 Ley 2998/41). En la solicitud debía declararse la composición del producto, el procedimiento empleado para su elaboración y la forma de expendio, acompañada de muestras y materias primas que requiera el Instituto (art. 856 Ley 2998/41). Aprobado el producto, obtenía un número de registro que debía estamparse en los envases y etiquetas.

[166] El decomiso procedía cuando se trataba de sustancias adulteradas o en mal estado que fueran nocivas para la salud; o cuando, aún siendo inocuas, la designación del producto no se correspondía con la clase, calidad o cantidad declaradas (art. 1339 inc a, Ley 2998/41).

[167] La tipicidad es, para la dogmática penal clásica, uno de los elementos que configura el delito, según la definición que en 1906 estableció el jurista alemán Von Beling, la cual luego sirvió de base prácticamente a todas las definiciones que hasta hoy utilizan los penalistas del sistema continental europeo (Nino, 2007). Para Beling (1944) el delito era la acción típica, antijurídica, culpable, sometida a una adecuada sanción penal y que llena las condiciones objetivas de punibilidad. Acción, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad son desde entonces los cuatro niveles fundamentales de la "teoría del Delito", cuyas explicaciones varían según diferentes escuelas dogmáticas que han estudiado el problema.

[168] En la historia de las regulaciones de los alimentos encontramos numerosos ejemplos de sanciones vergonzantes para el fraude alimenticio. En Francia, Luis XI dictó en 1481 una ley que penaba a quien vendiera leche aguada colocándole públicamente un embudo en la boca y vertiéndole la leche adulterada hasta que un médico o un barbero dijeran que no podía ingerir más sin peligro de muerte; a quien vendiera manteca conteniendo elementos extraños se sancionaba exponiéndolo públicamente con la manteca adulterada sobre la cabeza hasta que el sol la derritiera; y quien vendía huevos podridos era atado y entregado a los niños para que

le arrojen al rostro los huevos mientras el pueblo le dirigía *"toda suerte de improperios, sin ofender a Dios ni al rey*" (Lásztity et al, 2004). En EE.UU., durante la época de la conocida como "*guerra de la margarina*" (ingreso de la margarina, innovación proveniente de Francia, que amenazaba con desplazar al mercado la manteca elaborada con grasa animal) cinco Estados tomaron medidas para estigmatizar este producto considerado "artificial", requiriendo que sea teñido de color rosa para hacerlo menos apetecible (presumiblemente porque el ganado enfermo con mastitis, a causa del sangrado, da leche rosácea). Esta medida discriminatoria fue finalmente limitada por la Corte Suprema de los EE.UU. en 1898 (Adam Burrows, 2009; Young, 2002).

[169] El Ministro e refirió al Dr. Abel Sánchez Díaz, *"presidente de las Conferencias Bromatológicas Nacionales, a más de ser director de la Oficina Química Municipal de la Capital Federal, y profesor de la Universidad",* quien lo felicitaba por la preparación del proyecto Código Bromatológico. En segundo lugar, menciona al profesor Raúl Wernicke, director del Instituto de Química del Departamento Nacional de Higiene, quien también felicitaba efusivamente a Irigoyen Freyre por la "*notable obra*" (Irigoyen Freyre, 1944: 160).

[170] Irigoyen Freyre exhibió, por ejemplo, un tarro en cuya etiqueta figura que se trata de aceite puro de oliva elaborado en San Remo, Italia, el cual, según habían comprobado, se trataba de aceite de girasol elaborado en la provincia, cuyo costo no alcanzaba los 0.4 centavos por unidad y se vendía al público alrededor de 5.50 pesos la lata.

[171] Fragmento del diputado Sr. Herren, durante el Debate en la H.C.D. (Irigoyen Freyre, 1944: 124).

[172] En la representación del Ministro, el criterio de habilitación de otros actores interesados en la participación y debate de la parte científica- técnica del texto estaba dado por el momento de construcción del texto, que había sido en un espacio académico científico, excluyéndolos del terreno político por el cual el recinto parlamentario es el lugar por excelencia para la discusión democrática.

[173] Puesto que iba a incidir en el consumidor: "(…) *el consumidor es el ente sobre el cual van a repercutir esos impuestos y mi protesta de postergar el tratamiento de la ley tenía por objeto se la acomodara más a la realidad económica de la provincia, buscando así, la oportunidad en beneficio de la ley misma, de defenderla eficientemente (…)*". Fragmento del Sr. Diputado Aguirre durante el debate en la H.C.D. (Irigoyen Freyre, 1944: 72).

[174] "… una fiscalización rigurosa requiere personal especializado, adecuado en cantidad, a fin de que la labor se desarrolle en forma permanente y sin obstáculo", manifestó el Ministro de Salud, Dr. Irigoyen Freyre durante el debate del Proyecto de ley sobre Código Bromatológico en la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Sesión del 29 de octubre de 1941. Orden del día Nº 8.

[175] Estas disposiciones, contenidas en los títulos XII y XIII, fueron posteriormente modificados por la Ley nº 3071, que precisamente disminuyó los montos de las tasas (Capítulo V.4).

[176] Estas afirmaciones se demostraron con un estudio comparativo de las tasas percibidas por el Instituto Bromatológico de Santa Fe con las tasas establecidas por la Oficina Química de Entre Ríos y las de Capital Federal: "*Deseo con estos antecedentes poner en conocimiento de la Cámara que las tasas que se van a cobrar por los servicios que va a prestar el Instituto Bromatológico no son tasas que se han tomado al azar, sino que tienen antecedentes en las distintas Oficinas Químicas de las provincias, como Entre Ríos, Capital Federal, etcétera*". Fragmento del Diputado Sr. Véscovici durante el debate en la H.C.D.

[177] Fragmento del discurso del Sr. Diputado Coussirat durante el debate parlamentario en la HCD.

[178] Fragmento del discurso del Dr. Irigoyen Freyre durante el debate en la HCD.

[179] "Las primeras perturbaciones se han de producir, sin duda, si como se ha sugerido, los afectados por el Código se disponen a hacer valer sus derechos ante la justicia, ya que esta visto que, jurídicamente, la nueva ley tiene muchos puntos vulnerables". "La aplicación del Código Bromatológico". El Litoral, 2 de enero de 1942.

[180] "Como se sabe, las entidades representativas del comercio y de la industria de la provincia, no bien conocido el texto del proyecto, hicieron llegar hasta el Poder Ejecutivo su juicio desfavorable pidiendo primero, que no fuera sancionado, y después, que se postergara su aplicación, por considerar que en todo su extenso articulado contiene disposiciones que en la práctica son de imposible aplicación además de que crea (…) verdaderos impuestos inconstitucionales". **"**La aplicación del Código Bromatológico". El Litoral, 2 de enero de 1942.

[181] Se decía que la población en general desconocía su contenido y que sólo tenía alguna noticia a través de los comentarios de la prensa. La falta de publicidad del Código promulgado

planteaba para algunos una *"situación de "impase" en la aplicación del mismo, ya que, de acuerdo con principios elementales, las leyes no son obligatorias sino a partir de su publicación del Boletín Oficial, cosa que hasta la fecha no se hecho en forma total". "La aplicación del Código Bromatológico".* El Litoral, 2 de enero de 1942.

[182] "La aplicación del Código Bromatológico". El Litoral, 2 de enero de 1942.

[183] Concretamente, pedían a las autoridades que los inspectores "procedan a la fiscalización de los productos, instalaciones, locales, métodos de industrialización, etc. con finalidades preventivas y de asesoramiento bromatológico, queriendo decir con ello que debe evitarse la aplicación de sanciones hasta tanto se haya generalizado el conocimiento de los variadísimos puntos que legisla". Sugerían que, en la práctica, esta prevención se operativice mediante un régimen de notificaciones de las infracciones y el otorgamiento de plazos razonables según la importancia de los cambios necesarios para adaptarse a los requisitos del Código. "El Centro Comercial y el Código Bromatológico". El Litoral, 6 de enero de 1942.

[184] Manteniendo su clave negociadora, se preocupaban por aclarar que este pedido no debía interpretarse como "*mala disposición*" de sus asociados. Entendían que la actitud preventiva sugerida *"permitiría a las autoridades de aplicación un conocimiento experimental de las posibilidades prácticas de la aplicación integral del Código, tanto más necesaria cuando, como en este caso, se afectan actividades que hasta ahora se han desenvuelto bajo otras normas menos rigurosas, que en muchos otros casos representan verdaderas innovaciones". "El Centro Comercial y el Código Bromatológico".* El Litoral, 6 de enero de 1942.

[185] "El Ministro de Salud Pública contesta las objeciones hechas al Código Bromatológico". El Litoral, 20 de enero de 1942.

[186] En su nota de respuesta a las peticiones del Centro Comercial, el Ministro considera minuciosamente cada una de las objeciones formuladas, distinguiendo las de orden legal, de orden bromatológico, y de orden general. La nota es íntegramente transcripta en la obra de Irigoyen Freyre, *"Código Bromatológico. La función del Estado en la sanidad alimenticia"* (1944, págs. 184-198). Reitera y amplia allí los argumentos ya presentados y defendidos en oportunidad del debate parlamentario del Código.

[187] "*Se modificará un Código de la provincia*", El Litoral, 11 de agosto de 1942; "*Se proyecta la reducción de las tasas fijadas en el Código Bromatológico*", El Litoral, 14 de agosto de 1942; "*Las reformas que el Poder Ejecutivo propicia al Código Bromatológico*", El Litoral, 15 de agosto de 1942; "*Las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo al Código Bromatológico*", El Litoral, 16 de agosto de 1942.

[188] Se modificaban las categorías -según la importancia del establecimiento- para el abono de las tasas por servicios de inspección química o veterinaria al Instituto Bromatológico y se establecían nuevas categorías.

[189] Se explicaba que el gobierno calculaba recaudar más de dos millones de pesos por las tasas, con los cuales se pensaba cubrir gran parte del presupuesto del Departamento de Salud Pública (un poco más de 7 millones). *"Este dato define de por sí el alcance y las intenciones con que fueron creadas las nuevas imposiciones. Estas no guardan relación con la naturaleza del servicio que están destinadas a retribuir y de allí que se las haya objetado de entrada (…)".* "*Las tasas del Código Bromatológico".* El Litoral, 1 de marzo de 1944.

[190] "Las tasas del Código Bromatológico", El Litoral, 12 de noviembre de 1943; Se solicita la revisión del Código Bromatológico, El Litoral, 12 de enero 1944; "Es necesario uniformar las normas bromatológicas", El Litoral, 8 de abril de 1944; "Necesidad de uniformar las normas bromatológicas", El Litoral, 28 de diciembre de 1944.

[191] "Han sido derogadas varias disposiciones del Código Bromatológico", El Litoral, 19 de abril de 1945.

[192] En su parte dispositiva, el decreto establecía: "Aclárese que las autoridades municipales no dependen jerárquicamente del Instituto Bromatológico" (artículo 2), "Aclárese que la Municipalidad de Rosario no está obligada a transferir sus servicios médico asistenciales y bromatológicos al departamento de Salud Pública" (artículo 3), y "Aclárese el Art. 1385 del Código Bromatológico en el sentido de que compete al Instituto Bromatológico la fiscalización de los negocios y establecimientos industriales que efectúan el mayor volumen de ventas fuera del municipio y a las municipalidades en el caso contrario" (artículo 4).

[193] Esta normativa no puso fin a los inconvenientes jurisdiccionales. En 1956, mediante Decr. Nº 9133 ratificado por ley 4933 se zanjó la cuestión estableciendo que: *"todo comercio o industria donde se elabore, fraccione o expenda un producto alimenticio, bebida (...) comprendidos dentro del régimen de la ley 2998, y que se encuentre establecido dentro de los límites del Municipio de Rosario, sin distinción de categorías ni excepción alguna, quedará sometido*

única y exclusivamente al contralor de la Municipalidad de Rosario" (art. 1).

[194] En nota fechada el 13 de enero de 1942, Irigoyen Freyre contestó las observaciones generales del Ministerio y en una segunda nota (del 20 de abril de 1942) documentó complementariamente la anterior, respondiendo a la expresa solicitud de los antecedentes legales y reglamentarios de la Ley Nº 2998. En esta última, agrega los fundamentos y finalidades que inspiraron la legislación y suma consideraciones de orden constitucional y legal que la legitiman.

[195] Irigoyen Freyre agregaba que, aún considerándose a los gravámenes provinciales como completamente nuevo, estas tasas no se encontrarían comprendidas en el régimen de la ley 12.139/34. Extraía su propia interpretación del debate parlamentario durante la discusión del proyecto de esta ley en la Cámara de Diputados de la Nación: la ley nacional sólo menciona el término "*impuestos*" en relación con los alimentos, los cuales sí reconoce estarían prohibidos en el orden provincial, pero no las tasas.

[196] *"… todas las provincias, en mayor o menor proporción, mantienen o han creado gravámenes de los que se comprometieron a no establecer ni cobrar. El Ministerio, ante esas reiteradas violaciones al régimen de la ley 12.139, ha intervenido también en forma reiterada ante los respectivos gobiernos provinciales". "El Código Bromatológico y la memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación",* El Litoral, 11 de junio de 1942.

[197] *"No faltan quienes creen que el mencionado código no se aplicará, no sólo por las protestas que levantó su sanción, sino por la intervención del Ministro de Hacienda, Dr. Acevedo, dado que tenía disposiciones y gravámenes que violaban la Ley nacional de Unificación de Impuestos Internos".* "*La aplicación del Código Bromatológico"*, El Litoral, 15 de enero de 1942.

[198] En dicha Memoria, el Ministro nacional explicaba que trataría de agotar todos los medios antes de entablar las respectivas demandas a las provincias infractoras, pero no siéndole ya *"posible eludir el mandato que el convenio le ha asignado si la actitud de algunos gobiernos locales persiste en igual forma que hasta ahora".* Existía otra razón que conducía a la necesidad de llegar ante la Corte Suprema de Justicia para estos casos. La misma Corte Suprema había declarado que los contribuyentes damnificados por un impuesto provincial en contravención a la Ley Nº 12.139, carecían de acción para cuestionar la nulidad del gravamen (Fallos, tomo 185, Pág. 140), por lo que el Ministerio de Hacienda concluía que *"la Nación tiene el deber moral de contribuir a hacer respetar los intereses particulares". "El Código Bromatológico y la memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación".* El Litoral, 11 de junio de 1942.

[199] Con las mencionadas reformas *"los preceptos observados encuadran ahora dentro de las normas de la ley nacional",* se expresaba en nota enviada al gobernador de la provincia. "*La unificación de impuestos y el Código Bromatológico".* El Litoral 29 de diciembre de 1942.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

VII. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1935) Conferencia Bromatológica Nacional. Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

AA. VV. (1935b) Ángel Mantovani. Homenaje a su memoria. Folleto editado por la Facultad de Química Industrial y Agrícola de la UNL. Santa Fe.

AA.VV. (1937) Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Córdoba, 26-29 de Mayo 1937. Buenos Aires.

AA. VV. (1939) Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Mendoza, 20-24 de Abril 1939. Publicación a cargo del Dr. Abel Sánchez Díaz. Buenos Aires.

AA. VV. (1941) Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Tucumán, 4 al 8 de Julio 1941. Publicación a cargo del Dr. Abel Sánchez Díaz. Buenos Aires.

Abiusso, Noemí (1981) Sociedad Científica Argentina. Evolución de las Ciencias en la República Argentina (1923- 1972) Tomo IX, Química.

Accum, Friedrich (1820) A treatise on adulterations of food and culinary poisons, exhibiting the fraudulent sophistications of bread, beer, wine, spiritous liquors, tea, coffee, cream, confectionery, vinegar, mustard, pepper, cheese, olive oil, pickles, and other articles employed in domestic economy, and methods of detecting. Longman, UK.

Adam Burrows, J. D. (2009) Palette of our Palates: a brief history of food coloring and its regulation. Comprenhensive Reviews in Food Science and Food Safety, Vol 8.

Albuquerque, Franciso (1937) Das leis sobre fiscalização de gêneros alimentícios e de matérias primas destinadas ao fabrico dos mesmos. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro- São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI, págs. 114-116.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1948a) Breve Historia de la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales. Año I, Vol. 1, p. 7.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1948b) Noticias argentinas: Policía Alimentaria y Código Alimentario. Su consideración en el Plan Analítico de Salud Pública. Año 1, Vol. 2, p. 95.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1949) Noticias argentinas: Felipe A. Justo (1901- 1949). Año II, Vol. 4, p. 128.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1950a) La fiscalización oficial de calidad de las mercaderías. Año III, Vol. 5. p. 47- 48.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1950b) Noticias argentinas. El instituto Bromatológico y Departamento Químico de la provincia de Santa Fe. Año III, Vol. 5. p. 59- 60.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1951a) Noticias argentinas. Una Comisión estudiará un proyecto de Código Bromatológico Nacional, Año IV, Vol. 6. p. 61- 62.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1951b) Noticias argentinas. Instituto y Código Bromatológico de la provincia de Mendoza. Proyecto de Ley remitido a la Legislatura. Año IV, Vol. 7, p. 62.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1951c) Los Alimentos y el Estado. Tecnicismos y competencias. Año IV, Vol. 8. p. 75.

Anales de la Dirección Nacional de Química (1951d) Grandes figuras de la química argentina: Pedro Narciso Arata (1849- 1922). Año IV, Vol. 8. p. 78.

Andrada, Carlos (2004) Orígenes de la Bromatología en Catamarca. Saber y Tiempo. Vol. 5 No. 17, Págs. 147-159.

Andrich, Marta (2004) Alimentos, Palabras y Poder. Ed. Antropofagia.

Anderson, Oscar E. (1958) The Health of a Nation: Harvey W. Wiley and the Fight for Pure Food. Chicago: University of Chicago Press.

Arata, Pedro Narciso (1903) Los edulcorantes artificiales desde el punto de vista higiénico. Anales del Departamento Nacional de Higiene, IX, nº 11, 563-609.

Arata, Pedro Narciso (1883) Informe al presidente de la municipalidad de la capital sobre el laboratorio químico municipal de París. Buenos Aires, Anales de la Sociedad Científica Argentina, XV, 170-187.

Armus, Diego y Belmartino, Susana (2001) Enfermedades, médicos y cultura higiénica,

en Cattaruza Alejandro (Dir.), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política.* Nueva Historia Argentina, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, pp. 283-329.

Bailey, Thomas A. (1930) Congressional Opposition to Pure Food Legislation, 1879–1906. American Journal of Sociology Nº 36, July 1930: 52–64.

Beling, Ernst (1944) Esquema del derecho penal. Doctrina del delito- tipo. Ed. Depalma, Buenos Aires.

Bello Gutiérrez, José (2000) Ciencia bromatológica. Principios generales de los alimentos. Ed. Díaz de Santos. Madrid.

Belmartino, Susana (2007) Coyuntura crítica y cambio institucional en salud: Argentina en los años ´40. Salud Colectiva, Vol. 3, Nº 2, págs. 177-202. Buenos Aires.

Bielsa, Rafael (1929) Derecho administrativo; Legislación administrativa argentina; Principios generales; Organización administrativa, v. 1, Tomo I. Buenos Aires, Lajouane.

Bielsa, Rafael (1955) Derecho administrativo; Principios generales; Organización administrativa", v. 1, Tomo I, 5º Ed. Buenos Aires, Depalma.

Botana, Natalio (1977) El orden conservador. Sudamericana. Buenos Aires.

Bruun, H., y Hukkinen, J. (2008) Cruzando Fronteras. un diálogo entre tres formas de comprender el cambio tecnológico, en Thomas, H., y Buch, A, (Ed.), *Actos, Actores y Artefactos.* Buenos Aires. UNQ.

Buezas, Evaristo (1981) Síntesis histórica de la Dirección Nacional de Química (1923-1972), en Abiusso, N. (1981) Sociedad Científica Argentina. Evolución de las Ciencias en la República Argentina (1923- 1972) Tomo IX, Química.

Caoimhin Macmaolain, M. (2007) EU Food Law, Hart Publishing. Oxford.

Callon, Michel (1980) The state and technical innovation: a case study of the electrical vehicle en France. Research Policy, 9 (4), p. 358-376.

Callon, Michel (1995) Algunos elementos para una sociología de la traducción. La domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc. En Iranzo, J. M. et alli. (Eds.), *Sociología de la ciencia y la tecnología*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Callon, Michel (1998) El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta del análisis sociológico. En Doménech, M. y Tirado, F. (eds.), *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, Barcelona, Gedisa.

Callon, Michel (1999) Actor Network Theory: the Market test, en Law, J. y Hassard (eds.), Actor Network Theory and alter (Sociological review monograph), Oxford, Balckwell, p. 181- 195.

Callon, Michel (2006) Luchas y negociaciones para definir qué es y qué no es problemático, la socio- lógica de la traducción. Redes, Nº 23, p. 103-128.

Callon, Michel (2008) La dinámica de las redes tecno-económicas. En "Actos, actores y artefactos", Thomas, Hernán (Dir.). Universidad Nacional de Quilmes. pp. 147-184.

Callon, Michel y Law, Jhon (1998) De los intereses y su transformación. Enrolamiento y contraenrolamiento. En Doménech M. y Tirado F. J., (Eds.) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad.* España. Gedisa.

Callon, Michel y Law, Jhon (1992) The life and death of an aircraft: a network analysis of technical change. En Bijker, W.E. and Law, J. (eds.), Shaping Technology - Building Society: Studies in Sociotechnical Change, MIT Press, Cambridge, Mass.

Callon, Michel y Law, Jhon (1988) Engineering and sociology in a military aircraft project: a network analysis of technological change. Social Problems, 35, 284-297.

Cantafio, Fabio (2010) Los mecanismos preventivos adoptados por la ANMAT ante la verificación de productos alimenticios riesgosos para la salud pública. Suplemento La Ley publicado el 3/8/2010.

Cantafio, Fabio (2005a) Productos alimenticios defectuosos. Acciones del elaborador y estado en resguardo de la salud de los consumidores. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2005-3, Pág. 764.

Cantafio, Fabio (2005b) Alimentos transgénicos: Algunas reflexiones sobre el fallo

Bordenave, Sofía A. s/ mandamus. Revista La Ley Patagonia. 11/10/2005, Pág. 1251.
Cantafio, Fabio (2004a) Actualización del Código Alimentario Argentino en criterios microbiológicos (especialmente para Escherichia coli 0157:h7) para alimentos cárnicos. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2004-3, Pág. 68.
Cantafio, Fabio (2004b) La seguridad en el consumo de alimentos irradiados. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2004-3, Pág. 834.
Cantafio, Fabio (2003a) Nuevo régimen de rotulado de alimentos en el Código Alimentario Argentino Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2003-2, Pág. 566.
Cantafio, Fabio (2003b) Obligaciones que surgen del Código Alimentario Argentino (C.A.A.) para los distintos partícipes de la cadena de elaboración y comercialización de alimentos. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2003-1, Pág. 363.
Cantafio, Fabio (2003c) La creación del Régimen Especial para la Donación de Alimentos en Buen Estado. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2003-1, Pág. 655.
Cantafio, Fabio (2002) Tendencias mundiales en protección de los alimentos y su evolución legislativa. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2002-2, Pág. 380.
Cantafio, Fabio (2001) La teoría del riesgo en la producción de alimentos. Revista Derecho y Jurisprudencia Tomo 2001-3, Pág. 497.
Carpenter, Daniel (2004) Pure Food and Drug Act (1906) Major Acts of Congress. Disponible en *Encyclopedia.com.* <http://www.encyclopedia.com>. Acceso: 2 Sep. 2011.
Ceriotti, Antonio y Sanguinetti, Alfredo (1937) Normas analíticas para investigación de las materias colorantes en los alimentos – proposición de métodos oficiales. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro- São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI.
Cohen, Benjamín R. (2011) Analysis as border patrol: Chemists along the boundary between pure food and real adulteration. Endevour doi:10.1016/j.endeavour.2011.05.006.
David, Paul (1985) Clio and the economics of QWERTY. American Economic Review, 75 (2), págs. 332-7.
Dosi, Giovanni (1988) The nature of the innovative process, en G. Dosi et al (ed) *Technical change and economic theory*, Printer, London.
Dosi, Giovanni. (1991) Perspectives on Evolutionary Theory, Science and Public Policy, vol. 18, pp. 353-361.
Drummond (1935) La adición de substancias a los alimentos. Chemistry and Industry, 13, p. 744.
Fagerber, Jan Mowery (2003) Schumpeter and the revival of Evolutionary Economics: an appraisal of the literature, Journal of Economics, 13 (2), p. 125-159.
FDA (2006) Harvey W. Wiley. FDA Consumer magazine, Centennial Edition / January-February.
Freeman, Cristopher (1994) Critical survey. The economics of technical change, Cambridge Journal of Economics, 18 (5), pag. 463-514.
Freeman, Cristopher y Pérez, Carlota (2003) Crisis estructurales de ajuste, ciclos económicos y comportamiento de la inversión, en F. Chesnais y J. Neffa (comp.), Sistemas de innovación y política tecnológica, CEIL-PIETTE CONICET, Buenos Aires.
Garrahan (1934) Estado actual del tratamiento y profilaxis del raquitismo. Semana Médica, pág. 91.
Garrahan y Muzio (1933) Sobre raquitismo del lactante. Semana Médica, pág. 1835.
Garrahan y Muzio (1934) sobre la frecuencia del raquitismo en el lactante. Archivos Argentinos de Pediatría. Tomo 5.
Gnirss, Gary (2008) A history of food law in Canada. Food in Canada, May 2008.
Grau, Carlos (1937) Nuevo Codex Alimentarius de la Provincia de Buenos Aires. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro- São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI, págs. 462- 463.
Grau, Carlos A. y Toulicot, Pedro (1937) La elaboración de sidra en la República Argentina. Algunos datos analíticos de zumos de manzanas cultivadas en la provincia de Buenos Aires. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro-

São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI.
Greca, Alcides (1943) Derecho y ciencias de la Administración Municipal. Tomo II. Ed. UNL. Santa Fe.
Green, K., R. Hull, A. McMeekin y V. Walsh (1999) The construction of the techno-economic: Networks vs. paradigms. Research Policy 28: 777-92.
Guajardo, Carlos (1998) Código Alimentario. Su valoración jurídica. Ediciones Jurídicas Cuyo. Mendoza.
Guatelli, Manuel (1981) Oficina Química Municipal, en **Abiusso (dir.)** Sociedad Científica Argentina. Evolución de las Ciencias en la República Argentina (1923-1972). Tomo IX, Química.
Haidar, Victoria (2009) Trabajadores en riesgo. Ed. Prometeo, Buenos Aires.
Herrero Ducluox, Enrique (1923) Las ciencias químicas. Tomo III de la "Evolución de las Ciencias en la República Argentina". Ed. Coni. Buenos Aires.
Herrero Ducloux, Enrique (1914) Los estudios Químicos en la República Argentina 1810-1910, Anales de la Academia Nacional de Ciencias, Exactas, Físicas y Naturales.
Hess y Lewis (1933) Apreciación del raquitismo en unidades ratas y clínicas. Journal of the American Medical Association, 101, pag. 181.
Hutt, Peter B. (2005) Food Law & Policy: an essay. Journal of Food Law & Policy. Vol. 1:1. págs. 1-11.
Irigoyen Freyre, Abelardo (1941) Hacia una sanidad integral. Conferencia de A. Irigoyen Freyre publicada en la Revista de la Federación Médica de la República Argentina, 1941. Págs. 15-40.
Irigoyen Freyre, Abelardo (1944) Código Bromatológico. La Función del Estado en la Sanidad Alimenticia. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
Kane, James (1964) Populism, Progressivism, and Pure Food. Agricultural History, Vol. 38, Nº 3, pp. 161-166.
Kuklinsky, Claudia (2003) Nutrición y bromatología. Ed. Omega. Barcelona.
Latour, Bruno (1983) Give me a laboratory and I will raise the world, en K. Knorr-Cetina y M.J. Mulkay (eds.) Science Observed. Londres: Sage.
Latour, Bruno (2008) Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red. Manantial, Buenos Aires.
Latour, Bruno (2007) Nunca fuimos modernos. Ensayos de antropología simétrica. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
Latour, Bruno (2002) Aramis or the love of Technology. Cambridge, Massachussets. Harvard University Press.
Latour, Bruno (2001) La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia, Barcelona, Gedisa.
Latour, Bruno (1992) Ciencia en acción. Cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad, Barcelona, Labor.
Latour, Bruno (1988) The pasteurization of France. Cambridge Mass., Harvard University Press.
Latour, Bruno y Woolgar, Steve (1995) La vida de Laboratorio. La construcción de hechos científicos. Madrid, Alianza.
Lang, Tim (2006) Food, the law and public health: Three models of the relationship. Public Health (Publication of Centre for Food Policy) 120, 30–41. London, UK.
Lásztity, Radomir et al (2004) History of food quality standards, en Food Quality Standards (Ed. Lasztity, R.) en *Encyclopaedia of Life Support System* (EOLSS), UNESCO, EOLSS Publishers, Oxford, UK.
Law, Jhon (1986) On the methods of long-distance control: vessels, navigation, and the Portuguese route to India. En Law J. (ed.), Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge? Routledge and Kegan Paul, London.
Law, Jhon (1987) Technology, closure and heterogeneous engineering: the case of the Portuguese expansion. En Bijker, W.E., Hughes, T.P. y Pinch T.J. (eds.) The Social Construction of Technological Systems, New Directions in the Sociology and History of Technology, MIT Press, Cambridge, Mass.

Law, Jhon (1991a). Power, discretion and strategy. En Law, J. (ed.) A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination, Routledge, London.

Law, Jhon (1991b). Monsters, machines and sociotechnical relations. En Law, J. (ed.) A Sociology of Monsters. Essays on Power, Technology and Domination, Routledge, London.

Law, Marc T. (2003) The Origins of State Pure Food Regulations. The Journa of Economic Hstory. Vol 63, Nº 4. pp. 1103-1130.

López, Andrés (1998) La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: una guía temática, I&D. Revista de Industria y Desarrollo, Año 1, N° 3, Buenos Aires.

López, Andrés (2005) Desarrollo económico y Sistema Nacional de Innovación: el caso argentino de 1860 hasta 2001. Tesis Doctoral, UBA, Buenos Aires.

Losada Manosalva, S. (2001) La gestión de la seguridad alimentaria, Ed. Ariel. Barcelona.

Lundvall, B.A. (ed.) (1995) National system of innovations: towards a theory of innovation and interactive learning. London, New York, Printer.

Marichal, María Eugenia (2009) Las crisis como "catalizadoras" del derecho: el caso de las recientes crisis alimentarias en la Unión Europea y la instauración del concepto de Seguridad Alimentaria. Revista Crítica de Derecho Privado Nº 7 – 2009, La Ley. Uruguay.

Mazzocco (1929) El iodo en el aire, rocío, suelo y agua de Salta. Revista Argentina de Biología, 5, pág. 440.

Mazzocco (1936) Composición química de algunos alimentos del Norte argentino. Revista de la sociedad argentina de biología, 11, pág. 314.

Mendive, Jorge (1936) Determinación de la vitamina C en vegetales argentino. Folia biologica, pag. 277.

Merton, Robert (1992) La ciencia y la estructura social democrática, en Teoría y estructura sociales. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Montes, Adolfo Leandro (1981) Bromatología, tomo I. 2º ed. corr. y actual. Eudeba, Buenos Aires.

Mullor, **Jorge Braulio** (1949) Por un alimento mejor. Bases para un Código Bromatológico Nacional. Ed. Castelvi, Santa Fe.

Mullor, J.B. y Benet, P.J. (1937) La pasteurización obligatoria de la Leche en las ciudades. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro- São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI, págs. 556- 565.

Mustar, Philippe y Larédo, Philippe (2002) Innovation and research policy in France (1980–2000) or the disappearance of the Colbertist state. Research Policy 31, págs. 55–72

Nelson, R. y Winter, S. (1982) An Evolutionary Theory of Economic Change, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA.

Nino, Carlos (2007) Introducción al análisis del derecho. Astrea. Buenos Aires.

Nuñez Santiago, B. (2007) Agroalimentos y globalización. Ed. Ediar. Bs. As.

Nuñez Santiago, B. (2000) Las relaciones internacionales económico comerciales del orden alimentario en Latinoamérica. Ed. Estudio S.A.

Nuñez Santiago, B. (1998) Políticas públicas y derecho alimentario (del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe) Ed. Ciudad Argentina. Bs. As.

Nuñez Santiago, B. (1992) Derecho alimentario (consumidor, productor y Estado frente a la alimentación y a los productos alimentario). Ed. Abeledo Perrot. Bs. As.

O' Rourke, Raymond (2005) European food law. Sweet & Maxwell, London.

OECD (1996) La innovación tecnológica: definiciones y elementos de base. Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia, Vol. III, N° 6.

Piazzesi, **Susana** (2009) Conservadores en provincia. El iriondismo santafesino. 1937-1943. Ed. UNL. Santa Fe.

Pinch, Trevor y Bijker, Wiebe (1984) The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other, Social Studies of Sciences, 14, (3), p. 339-441.

Revista de la Facultad de Química Industrial y Agrícola (1935) Dos Ordenanzas del Consejo Deliberante de Santa Fe, pp. 183- 186. UNL, Santa Fe.

Rietti (1936) Determinación de Vitamina A y caroteno en mantecas argentinas. Boletín de la Academica Nacional de Medicina. Pág, 803.

Rodríguez Font, Mariola (2007) Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de los riesgos. Marcial Pons, Ed. Jcas. y Soc. S.A. Barcelona.

Rumi, Tomas (1938) Memoria de la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales correspondiente al año 1937. Ministerio de Hacienda. Buenos Aires.

Rumi, Tomas (1937) La importación de productos alimenticios y bebidas en la republica argentina. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro- São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI, págs. 658- 660.

Sánchez Díaz, Abel (1937) La fiscalización alimenticia en la Ciudad de Buenos Aires. 3º Congresso Sul-americano de Chimica. Rio de Janeiro- São Paulo. Actas de trabalho, 7ª secção. Vol. VI, págs. 297- 299.

Seabourne, Gwen (2006) Assize Matters: Regulation of the Price of Bread in Medieval London. The Journal of Legal History, Vol. 27, No. 1, pp. 29–52.

Shinn, Terry (2002) Intellectual cohesion and organizational divisions in science. Revue Francaise de Sociologie, 43-1. Annual english selection, pp. 99-122.

Sujoy (1936) el raquitismo en la infancia. Tesis. UBA.

Vaccarezza, Leonardo (2000) Las estrategias de desempeño de la profesión académica. Ciencia periférica y sustentabilidad del rol de investigador universitario. Revista Redes Nº 15 (7).

Vernengo, Marcelo (2001) La Química en la Argentina de entreguerras. Revista Saber y Tiempo, Vol. 3 No.12. Págs. 155-176.

Victoria, Adriana (Ed.) (2006) Producción alimentaria, aspectos ambientales, técnicos y jurídicos, Univ. Nacional de Santiago del Estero.

Victoria, Adriana (2004) Organismos modificados genéticamente. Aspectos técnicos, jurídicos y sociales. UNSE.

Victoria, Adriana (2002) De los derechos de los consumidores a las obligaciones de los empresarios agroalimentarios. UNSE. Impresiones CARO.

Victoria, Adriana (1999) Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial, aspectos técnicos y jurídicos. UNSE. Impresiones CARO.

Young, Adam (2002) The war on margarine. The Freeman. Ideas on Liberty, Vol. 52 (6).

Young, James (1989) Pure Food: Securing the Pure Food and Drug Act of 1906. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Young, James (1961) The toadstool millionaires: a social history of Patent Medicine in America Before Federal Regulation. Princeton University Press.

Para citar este documento

Marichal, María Eugenia (2015). Conocimiento científico-técnico y regulaciones jurídicas. El control de los alimentos como red: el caso del Código Bromatológico y el Instituto Bromatológico de la Provincia de Santa Fe (1939-1941) (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto. Disponible en: http://ridaa.demo.unq.edu.ar